

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Hukum Keuangan Negara

Kelangkaan literatur tentang hukum keuangan negara, berakibat pada pemahaman secara tidak mendalam mengenai hukum keuangan negara sebagai salah satu substansi hukum publik. Hukum keuangan negara mulai dikembangkan pada akhir abad kedua puluh, tatkala negara telah ikut mengatur kepentingan warganya. Walaupun ada literatur saat ini, tetapi tidak memberikan pengertian tentang hukum keuangan negara, kecuali hanya pengertian keuangan negara. Kedua hal ini (hukum keuangan negara dengan keuangan negara) sangat memiliki perbedaan yang prinsipil karena hukum keuangan negara membicarakan aspek hukum yang terkait dengan keuangan negara. Sementara itu, keuangan negara hanya membicarakan aspek teknis yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, perbedaan hukum keuangan negara dengan keuangan negara terdapat dalam tataran yuridis, sehingga tidak boleh dipersamakan pengertian hukum keuangan negara dengan keuangan negara.

Perkembangan hukum keuangan negara dimulai pada akhir abad kedua puluh tatkala negara telah berupaya mencampuri urusan/kepentingan warganya. Pada saat itu negara memiliki type yang membedakan dengan negara klasik yang disebut sebagai negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*). Istilah ini digunakan pula Indonesia yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu negara yang berdaulat sehari setelah diproklamkan kemerdekaannya. Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan dengan cara amandemen dari tahun 1999 sampai tahun 2002, ternyata tetap menganut type negara kesejahteraan modern.

Tatkala ditelusuri substansi Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang terkait dengan “hal keuangan”, nampak bahwa hukum keuangan negara memiliki kaidah hukum yang tertulis, berarti tidak mengenal keberadaan kaidah hukum tidak tertulis. Sebenarnya kaidah hukum tertulis sangat memegang peranan penting dalam perhubungan hukum saat ini maupun ke depan, karena dibutuhkan suatu kepastian hukum yang bersumber dari kaidah hukum tertulis. Sangat diharapkan munculnya kaidah hukum tertulis dalam rumusan atau pengertian hukum keuangan negara sebagai hukum positif.

Hukum keuangan negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang yang dikuasai oleh negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian barang yang dikuasai oleh negara dapat berupa barang bergerak maupun barang tidak bergerak serta barang berwujud dan barang tidak berwujud. Penguasaan yang dilakukan oleh negara sesuai dengan substansi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak memberikan keabsahan untuk memilikinya. Kepemilikan dalam negara hanya berada pada pemilik kedaulatan yaitu rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut undang-undang dasar.

B. Landasan Hukum Keuangan Negara

Meskipun telah diamandemen Undang-Undang Dasar 1945, ternyata Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tetap dipertahankan karena memuat ketentuan yang bersifat *grondnorm* sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Dalam arti pandangan hidup tersebut berimplikasi pada keuangan negara dalam rangka pencapaian tujuan negara. Adapun tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Selain dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga ditemukan pada pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang terkait dengan keuangan negara merupakan sumber hukum konstitusional keuangan negara. Sumber hukum konstitusional keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut;

Pasal Pasal 23,

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat;
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun lalu.

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri;
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, sesuai dengan kewenangannya;
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut merupakan sumber hukum keuangan negara, memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Berarti, perumus Undang-Undang Dasar 1945 memberikan atribusi kepada pembuat undang-undang untuk mengatur substansi yang terkait dengan keuangan negara dalam bentuk undang-undang. Adapun undang-undang yang terkait dengan keuangan negara adalah sebagai berikut;

1. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN);

2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN);
3. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI);
4. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (UUP3KN);
5. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UUBPK).
6. Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UUAPBN) yang ditetapkan setiap tahun, kecuali ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang lalu tetap digunakan.

Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum operasional keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara agar dapat tercapai tujuan negara. Sekalipun demikian, bergantung pada pemerintah untuk tidak membuat kebijakan yang dapat menyimpang dari undang-undang yang terkait dengan keuangan negara. Hal ini bertujuan untuk memberi cerminan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi pengelolaan keuangan negara yang berakhir pada pemeriksaan. Pemeriksaan itu dilakukan oleh Badan Pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri sehingga hasil pemeriksaan memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi pihak yang diperiksa.

Presiden selaku kepala pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan negara tidak boleh menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945, karena dapat mempengaruhi keuangan negara. Salah satu unsur pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden adalah mengelola keuangan negara yang tidak berakibat atau tidak menimbulkan kerugian keuangan negara. Ketaatan melaksanakan

pemerintahan negara berarti Presiden telah mengamankan keuangan negara sebagai pendanaan yang sah secara yuridis. Sebenarnya ketaatan yang dilakukan oleh Presiden merupakan perwujudan dari sumpah/janji yang diucapkan kepada rakyat selaku pemilik kedaulatan. Dengan demikian, Presiden wajib memenuhi sumpah/janji dalam melaksanakan pemerintahan negara dengan tidak menimbulkan kerugian keuangan negara agar dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Kedudukan Hukum Keuangan Negara

Hukum keuangan negara merupakan amanah dari Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak boleh dikesampingkan dalam berbangsa dan bernegara agar dapat terlaksana pencapaian tujuan negara. Sebenarnya hukum keuangan negara memiliki kedudukan sentral terhadap negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern (*Welfare state modern*) dalam kaitan pencapaian tujuan negara. Hal ini didasarkan pada indikator substansi dan penataan terhadap hukum keuangan negara sebagai hukum positif.

Jika dikaitkan dengan pembagian hukum, berarti hukum keuangan negara berada pada tataran hukum publik karena substansinya tertuju pada kepentingan negara. Sekalipun hukum keuangan negara berada pada tataran hukum publik tidak berarti bahwa tidak memiliki ketersinggungan dengan hukum yang dikelompokkan ke dalam hukum privat. Ketersinggungan itu terjadi ketika objek hukum keuangan negara berupa keuangan negara yang pengelolaan berada pada badan usaha milik negara maupun badan usaha milik daerah. Sebenarnya tidak dapat dipungkiri dalam pengelolaan keuangan negara menunjukkan bahwa hukum keuangan negara memiliki kedudukan yang tidak setara dengan hukum yang tunduk pada hukum privat. Namun, hukum keuangan negara selalu

mengikuti terhadap pengaturan keuangan negara yang berada dalam pengelolaan pada suatu badan usaha milik negara maupun badan usaha milik daerah.

Dominasi yang dimiliki oleh hukum keuangan negara disebabkan karena kelahirannya didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam arti, Undang-Undang Dasar 1945 sangat membutuhkan keberadaan hukum keuangan negara sebagai payung hukum (*kader wet*) dalam rangka penataan negara ke depan. Penataan itu ditujukan pada struktur lembaga negara, kementerian negara maupun lembaga non kementerian yang memerlukan pembiayaan dengan tidak boleh melanggar hukum keuangan negara. Oleh karena negara secara tegas telah menentukan kapasitasnya sebagai negara hukum yang berujung pada penataan hukum tak terkecuali dengan hukum keuangan negara.

BAB 2

KEUANGAN NEGARA

A. Pengertian

Negara sebagai badan hukum publik, memiliki fungsi yang wajib diembangkannya sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Fungsi itu berupa (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) untuk memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial tidak dapat terlaksana bila tidak ditopang dengan keuangan negara sebagai sumber pembiayaannya. Dengan demikian, keuangan negara sangat memegang peranan penting untuk mewujudkan tugas negara yang merupakan tanggungjawab pemerintah.

Sebagai sumber pembiayaan terhadap pelaksanaan tugas negara, terlebih dahulu dipahami pengertian keuangan negara. Hal ini dimaksudkan agar tidak terdapat kesalahpahaman mengenai substansi yang terkandung dalam keuangan negara. Pengertian keuangan negara dapat ditemukan dalam undang-undang maupun pendapat kalangan pakar hukum berdasarkan kompetensi keilmuannya. Akan tetapi, pada bagian ini hanya dicantumkan pengertian keuangan negara berdasarkan pada pengaturan undang-undang dengan tujuan agar tidak terjadi penafsiran berdasarkan kepentingan pihak yang mengemukakannya.

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam Penjelasan Umum bukan pada Batang Tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

- a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Setelah itu, Pasal 1 angka 1 UUKN diatur mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam pengertian ini terdapat kata “dijadikan milik negara” pada hakikatnya tidak sesuai dengan substansi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 hanya menempatkan negara sebagai pihak yang menguasai bukan sebagai pemilik yang dikonkritkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan negara untuk mengelola dan bertanggungjawabkan keuangan negara.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang

bersangkutan. Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman. Hal ini mengandung manfaat terhadap pihak-pihak yang berwenang melakukan pengelolaan keuangan negara sehingga tidak melakukan perbuatan yang melanggar hukum keuangan negara.

Keuangan negara sebagai substansi hukum keuangan negara dapat ditinjau dari aspek, 1) keuangan negara dalam arti luas, dan (2) keuangan negara dalam arti sempit. Hal dilakukan untuk memberi pemahaman secara yuridis terhadap keuangan negara agar mudah dipahami sehingga dapat dibedakan secara prinsipil. Penentuan keberadaan keuangan negara dalam arti luas didasarkan pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada Penjelasan Umum UUKN adalah sebagai berikut;

1. Dari sisi obyek, yang dimaksud keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
2. Dari sisi subjek, yang dimaksud keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban;

4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pendekatan sebagaimana tersebut melahirkan tolok ukur untuk menetapkan substansi keuangan negara dalam arti luas. Penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif. Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan tak terpisahkan; a) anggaran pendapatan dan belanja negara, b) anggaran pendapatan dan belanja daerah, c) keuangan negara pada badan usaha milik negara, dan d) badan usaha milik daerah. Dengan demikian, keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi tidak terbatas hanya pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja.

Pada hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.

Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie (2008;833-834) mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang disusun pada tahun 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan adalah

anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara.

Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie (2008;834-835) bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Perhitungan itu ditulis dalam dokumen anggaran dengan rencian perhitungannya disertakan sebagai dokumen lampiran. Akan tetapi, baju hukum perhitungan anggaran pendapatan dan belanja itu sendiri dituangkan dalam bentuk undang-undang. Karena itu, dari segi bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dan bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dokumen yang berisi perhitungan anggaran beserta rinciannya disertakan sebagai lampiran yang tidak terpisahkan dari dokumen perhitungan anggaran itu sendiri.

Uraian mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara dapat ditelusuri lebih lanjut pada Bab III. Oleh karena, pada bagian ini hanya sekadar dibahas mengenai keuangan negara dalam arti sempit sebagai bagian dari keuangan negara dalam arti luas.

B. Ruanglingkup Keuangan Negara

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruanglingkup yang dimilikinya. Oleh karena ruanglingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruanglingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara.

Ketika berbicara mengenai hukum keuangan negara, berarti membicarakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 huruf g UUKN adalah sebagai berikut;

- a. hak negara untuk memungut pajak;
- b. hak negara untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang;
- c. hak negara untuk melakukan pinjaman;
- d. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara;
- e. kewajiban negara untuk membayar tagihan pihak ketiga;
- f. penerimaan negara;
- g. pengeluaran negara;
- h. penerimaan daerah;
- i. pengeluaran daerah;
- j. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- k. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- l. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara tersebut, dikelompokkan ke dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberi pengklasifikasian terhadap pengelolaan keuangan negara. Adapun pengelompokkan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai berikut;

1. bidang pengelolaan pajak;
2. bidang pengelolaan moneter;
3. bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Selain itu, ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf g UUKN menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. Kerancuan itu dapat dikategorikan sebagai suatu hal yang menyimpang apabila dilakukan pengkajian dan penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 2 huruf g UUKN yang menegaskan kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Ketentuan ini tidak mengikat secara yuridis tatkala dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UUBUMN), bahwa perusahaan persero, yang selanjutnya disebut persero, adalah badan usaha milik negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Kemudian, Pasal 4 ayat (1) UUBUMN yang menegaskan modal badan usaha milik negara merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, Penjelasannya menentukan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem anggaran pendapatan dan belanja negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Di lain pihak, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), ditegaskan bahwa perseroan terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya

terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Kemudian, Pasal 7 ayat (4) UUPT yang menegaskan perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan.

Berdasarkan ketentuan, baik dalam UUBUMN maupun UUPT, badan usaha milik negara merupakan badan hukum perseroan yang pengesahannya dilakukan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta tunduk pada hukum privat. Di samping itu, memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan negara maupun pemegang saham (pemilik), direksi (pengurus), dan komisaris (pengawas). Meskipun negara memiliki saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) ketika terdapat piutang pada badan usaha milik negara karena akibat dari perjanjian yang dilakukan selaku entitas perusahaan tidak boleh dikelompokkan sebagai piutang negara sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan negara. Mengingat, badan usaha milik negara tersebut telah memiliki kekayaan tersendiri bukan merupakan kekayaan negara dalam kategori sebagai keuangan negara. Hal ini dimaksudkan agar mekanisme pengelolaan, termasuk pengurusan piutang badan usaha milik negara dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dan tidak boleh mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Badan hukum publik dan badan hukum privat memiliki perbedaan secara prinsipil dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik mengelola keuangannya tunduk pada hukum publik dan badan hukum privat mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat. Sebagai contoh, negara sebagai badan hukum publik dalam mengelola keuangannya tunduk pada peraturan yang terkait dengan keuangan negara. Sementara itu, badan usaha milik negara sebagai persero dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum perdata yang terkait dengan harta kekayaan yang dimilikinya.

Demikian pula pada Pasal 2 huruf i UUKN yang menegaskan bahwa kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh negara. Ketentuan ini mengandung makna bahwa kekayaan pihak swasta tatkala memperoleh fasilitas dari negara merupakan pula keuangan negara. Ketika pihak swasta yang memperoleh fasilitas dari negara dalam pergaulan hukum menimbulkan kerugian dan bahkan dinyatakan pailit, berarti negara wajib bertanggung jawab atas beban yang dipikul oleh pihak swasta tersebut. Pada akhirnya, suatu saat negara mengalami kepailitan karena beban yang dipikul terlalu berat, baik terhadap keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah sebagai badan hukum publik maupun terhadap badan hukum privat.

C. Sumber Keuangan Negara

Kemauan negara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, hanya sekedar cita-cita hukum ketika tidak didukung oleh keuangan negara yang bersumber dari pendapatan negara yang pemungutannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam arti pendapatan negara merupakan sumber keuangan negara yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan negara. Lain perkataan, pencapaian tujuan negara tergantung dari pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara yang diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan tugas tersebut.

Pendapatan negara yang diperkenankan secara yuridis, tersebar dalam berbagai jenis. Hal ini dimaksudkan agar mudah dipahami substansi terhadap pendapatan negara tersebut. Adapun jenis pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara adalah sebagai berikut;

1. Pajak negara yang terdiri dari;

- a. Pajak penghasilan;
- b. Pajak pertambahan nilai barang dan jasa;
- c. Pajak penjualan atas barang mewah;
- d. Bea meterai.

Untuk lebih jelasnya, disilahkan membaca buku yang berjudul “Pembaruan Hukum Pajak” dan “Perlindungan Hukum Wajib Pajak Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak” diterbitkan oleh Rajawali Pers yang berkedudukan di Jakarta.

2. Bea dan cukai yang terdiri dari;
 - a. Bea masuk;
 - b. Cukai gula;
 - c. Cukai tembakau.
3. Penerimaan negara bukan pajak yang terdiri dari;
 - a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah;
 - b. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
 - c. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;
 - d. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah;
 - e. Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
 - f. Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah;
 - g. Penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Untuk lebih jelas, disilahkan membaca buku yang berjudul “Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak” diterbitkan oleh Rajawali Pers yang berkedudukan di Jakarta.

Sumber keuangan negara dalam bentuk pendapatan negara tersebut, setiap saat dapat mengalami perubahan, baik dalam bentuk penambahan jenis pendapatan negara maupun dalam bentuk

pengurangan jenis penerimaan negara. Ketika terjadi penambahan atau pengurangan jenis penerimaan negara wajib diatur dengan undang-undang sebagai konsekuensi dari negara hukum. Dalam arti, walaupun Presiden/Pemerintah sebagai pengelola keuangan negara tetapi tidak mudah melakukan penambahan atau perubahan jenis penerimaan negara kecuali dilakukan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dimaksudkan agar keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum tetap ada dalam penambahan atau pengurangan jenis penerimaan negara tersebut.

Penambahan atau pengurangan jenis penerimaan negara merupakan bagian tak terpisahkan dari penegakan Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini didasarkan pada pengaturan tentang penerimaan negara sebagai sumber keuangan negara yang berasal dari ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan dijabarkan ke dalam undang-undang. Oleh karena itu, undang-undang yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan penerimaan negara merupakan landasan hukum atas keberadaan dan pengelolaan keuangan negara yang wajib ditaati. Ketika terjadi penyimpangan terhadap undang-undang itu berarti menimbulkan konsekuensi penyalahgunaan keuangan negara yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.

D. Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Jadi, ruang lingkup pengelolaan keuangan negara, meliputi;

- a. perencanaan keuangan negara;

- b. pelaksanaan keuangan negara;
- c. pengawasan keuangan negara; dan
- d. pertanggung jawaban keuangan negara.

Pejabat yang ditugasi melakukan pengelolaan keuangan negara, seyogianya memperhatikan dan menerapkan asas-asas hukum yang mendasarinya. Hal ini dimaksudkan agar pejabat tersebut mampu meningkatkan pelayanan dalam pengelolaan keuangan negara. Peningkatan pelayanan merupakan wujud pengabdian dengan tetap berpatokan pada asas-asas pengelolaan keuangan negara.

Sebelum berlaku UUKN telah ada beberapa asas-asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara dan diakui keberlakuannya dalam pengelolaan keuangan negara ke depan. Adapun asas-asas pengelolaan keuangan negara dimaksud adalah sebagai berikut;

- a. asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
- b. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
- c. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu; dan
- d. asas spesialisitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Kemudian, berlakunya UUKN terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam UUKN, antara lain;

- a. asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- b. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
- c. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

Tatkala asas-asas pengelolaan keuangan negara dilakukan penggabungan, baik sebelum berlaku UUKN maupun pada saat berlaku UUKN, ternyata cukup untuk membimbing pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara bukan merupakan kaidah hukum/norma hukum, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kecuali hanya mempunyai kekuatan moral yang boleh dijadikan pedoman dalam pengelolaan keuangan negara. Sekalipun demikian, pengelola keuangan negara tidak boleh terlepas dari asas-asas pengelolaan keuangan negara agar dapat menghasilkan pekerjaan terbaik sehingga tidak menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.

1. Pengelolaan Uang Negara

Pengelolaan uang negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian

dari pengelolaan keuangan negara. Pengertian uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara yang meliputi rupiah dan valuta asing. Sementara itu, uang negara terfiri atas uang dalam kas negara dan uang pada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara/lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara.

Menteri keuangan selaku bendahara umum negara mengangkat kuasa bendahara umum negara untuk melaksanakan sebagian wewenang bendahara umum negara dan tugas kebendaharaan yang berkaitan dengan pengelolaan uang dan surat berharga. Kuasa bendahara umum negara meliputi kuasa bendahara umum negara pusat dan kuasa bendahara umum negara di daerah. Wewenang bendahara umum negara dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi sebagai berikut;

1. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
2. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
3. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
4. menyimpang uang negara;
5. menempatkan uang negara;
6. mengelola/menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
7. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggran atas beban rekening kas umum negara; dan
8. menyajikan informasi keuangan negara.

Pengelolaan uang negara dapat diperinci ke dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Kemudian,

pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya, agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

Berkaitan pengelolaan uang negara, terdapat suatu ketentuan bahwa siapa pun tidak diperkenankan atau dilarang melakukan penyitaan terhadap;

- a. uang dan surat berharga milik negara, baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara.

Larangan tersebut tidak bersifat mutlak karena dapat diterobos bila seseorang dalam penunaian tugas memperoleh izin dari pengadilan dalam upaya melakukan penyitaan untuk dijadikan barang bukti atas suatu tindak pidana. Sebagai contoh, kasus yang menimpa aparat kejaksaan agung atas penyuapan yang dilakukan oleh artalytha, Komisi Pemberantasan Korupsi melakukan penyitaan terhadap uang untuk dijadikan barang bukti dalam proses peradilan tersebut.

a. Pengelolaan Kas Umum Negara

Uang negara merupakan bagian tak terpisahkan dari keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan yang tepat dengan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Uang negara disimpan dalam rekening kas umum negara agar bendahara umum negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, sehingga dapat membuka rekening kas umum negara pada bank sentral. Sebenarnya pembukaan rekening kas umum negara pada bank sentral bertujuan agar uang negara tetap berada dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh bank sentral.

Di samping itu, dalam pelaksanaan operasional dan pengeluaran negara, bendahara umum negara dapat pula membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran pada bank umum (lembaga

keuangan lainnya), seperti pada bank negara Indonesia, bank rakyat Indonesia, dan bank lainnya. Pembukaan rekening pada bank umum didasarkan atas pertimbangan kepada asas kesatuan kas dan asas kesatuan perbendaharaan, serta optimalisasi pengelolaan kas. Rekening penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan negara setiap hari. Oleh karena itu, saldo rekening penerimaan setiap akhir hari kerja, wajib disetorkan seluruhnya ke rekening kas umum negara pada bank sentral.

Rekening pengeluaran pada bank umum diisi dengan dana yang bersumber dari rekening kas umum negara yang berada pada bank sentral. Bila, jumlah dana yang disediakan pada rekening pengeluaran, disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam anggaran negara. Hal ini bertujuan agar kegiatan yang tercantum dalam anggaran negara tidak mengalami kendala dalam pembiayaannya.

Konsekuensi atas tersimpannya dana pada bank sentral, pemerintah pusat memperoleh bunga dan/atau jasa giro. Jenis dana, tingkat bunga dan/atau jasa giro terkait pelayanan yang diberikan oleh bank sentral ditetapkan berdasarkan kesepakatan gubernur bank sentral dengan menteri keuangan. Kesepakatan yang dibuat itu tidak boleh merugikan salah satu pihak, berarti kedua belah pihak memperoleh manfaat.

Ketika uang negara tersimpan pada bank umum, berarti pemerintah pusat berhak memperoleh bunga dan/atau jasa giro atas dana yang telah tersimpan. Bunga dan/atau jasa giro yang diperoleh pemerintah pusat didasarkan pada tingkat suku bunga dan/atau jasa giro yang berlaku. Terhadap biaya berkaitan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum didasarkan pada ketentuan yang berlaku pada bank umum termaksud.

Ketika pemerintah pusat menerima bunga dan/atau jasa giro, baik pada bank sentral maupun bank umum merupakan pendapatan

negara. Penerimaan itu termasuk ke dalam kelompok penerimaan negara bukan pajak. Sementara itu, biaya sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum dibebankan pada belanja negara.

b. Pelaksanaan Penerimaan Negara

Apabila bendahara umum negara memberikan persetujuan, berarti menteri/pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara selaku pengguna anggaran negara dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungannya. Penerimaan itu tergolong ke dalam penerimaan negara bukan pajak. Oleh karena itu, dibutuhkan bendahara untuk menatausahakan penerimaan tersebut. Sebenarnya menteri/pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara wajib mengangkat bendahara untuk melaksanakan tugas itu dan bertanggung jawab kepadanya.

Bendahara umum negara dapat memerintahkan agar dilakukan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang telah dibuka oleh menteri/pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara. Pertimbangan yang mendasari agar dilakukan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening tersebut adalah dalam rangka pengelolaan kas. Namun, belum pernah ada pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang dilakukan oleh bendahara umum negara sampai saat ini.

c. Pengelolaan Uang Persediaan

Selain rekening untuk kepentingan pelaksanaan penerimaan, menteri/pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara dapat pula membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran dilingkungannya. Namun, terlebih dahulu harus

memperoleh persetujuan dari menteri keuangan selaku bendahara umum negara. Ketika rekening telah dibuka, berarti wajib mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran menteri/pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara. Pertanggungjawaban bendahara diberikan kepada atasannya maupun terhadap badan pemeriksa keuangan.

Bendahara umum negara dapat memerintahkan agar dilakukan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang telah dibuka oleh menteri/pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara. Pertimbangan yang mendasari agar dilakukan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening tersebut adalah dalam rangka pengelolaan kas. Namun, belum pernah ada pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang dilakukan oleh bendahara umum negara sampai saat ini.

2. Pengelolaan Piutang dan Utang Negara

Piutang dan utang negara tidak terlepas dari pengelolaan keuangan negara, karena tergolong ke dalam pengertian keuangan negara. Dalam arti piutang negara dan utang negara merupakan bagian dari keuangan negara sehingga harus dikelola berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini didasarkan bahwa piutang negara dan utang negara dalam kedudukan sebagai bagian dari hukum keuangan negara.

Dalam pengelolaan piutang dan utang negara, pengelola keuangan negara tidak boleh menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, khususnya undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (anggaran negara).. Ketika kebijakan yang ditetapkan ternyata menyimpang atau bertentangan dengan anggaran negara yang menimbulkan kerugian negara, berarti telah melakukan perbuatan melanggar hukum.

Sebenarnya pengelola keuangan negara hanya sekadar melaksanakan ketentuan peraturan perundangan undangan yang berlaku terkait dengan pengelolaan piutang dan utang negara agar tidak menimbulkan kerugian negara.

a. Pengelolaan Piutang Negara

Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat dan/atau hak pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Jadi, piutang negara timbul karena;

- a. akibat perjanjian;
- b. akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- c. akibat lainnya yang sah.

Pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada pemerintah daerah, badan usaha milin negara, badan usaha milik daerah sesuai yang tercantum/ditetapkan dalam anggaran negara. Demikian pula terhadap lembaga asing sesuai yang tercantum dalam anggaran negara. Sekalipun pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman, ketika tidak tercantum dalam anggaran negara atau dana yang tersedia tidak cukup berarti pemerintah pusat tidak boleh melakukannya. Tatkala pemerintah pusat melakukannya walaupun telah diketahui bahwa tidak tercantum dalam anggaran negara atau dana yang tersedia tidak cukup berarti telah melakukan perbuatan melanggar hukum.

Tata cara pemberian pinjaman atau hibah oleh pemerintah pusat, wajib berpedoman pada peraturan pemerintah. Dalam arti pemerintah pusat tidak boleh memberikan pinjaman atau hibah kepada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau lembaga asing, bila peraturan pemerintah tersebut tidak

mengatur tata caranya. Hal ini dapat menimbulkan kerugian negara akibat dari perbuatan pemerintah pusat, sebaliknya menguntungkan pihak yang menerima pinjaman dan/atau hibah tersebut.

Kemudian, pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan negara wajib mengusahakan agar setiap piutang negara diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu. Jika piutang negara yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diupayakan penyelesaiannya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan untuk memberi perlindungan hukum terhadap piutang negara yang berada pada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau lembaga asing.

Piutang negara jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Piutang negara jenis tertentu, antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri. Terhadap piutang negara jenis tertentu, penagihan dan pembayarannya harus didahulukan daripada piutang yang bersifat keperdataan.

Penyelesaian piutang negara yang timbul sebagai akibat hubungan keperdataan dapat dilakukan melalui perdamaian, kecuali mengenai piutang negara yang penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Penyelesaian piutang negara sebagai bagian piutang yang tidak disepakati adalah selisih antara jumlah tagihan piutang menurut pemerintah dengan jumlah kewajiban yang diakui oleh debitur ditetapkan oleh;

- a. Menteri keuangan, bila bagian piutang negara tidak disepakati tidak lebih dari sepuluh miliar rupiah;
- b. Presiden, bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari sepuluh miliar rupiah sampai dengan seratus miliar rupiah;

- c. Presiden, setelah mendapat pendapat pertimbangan dewan perwakilan rakyat, bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari seratus miliar rupiah.

Sementara itu, piutang negara dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan, kecuali mengenai piutang negara yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Penghapusan piutang negara sepanjang menyangkut piutang pemerintah pusat ditetapkan oleh;

- a. Menteri keuangan, bila bagian piutang negara tidak disepakati tidak lebih dari sepuluh miliar rupiah;
- b. Presiden, bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari sepuluh miliar rupiah sampai dengan seratus miliar rupiah;
- c. Presiden, setelah mendapat pendapat pertimbangan dewan perwakilan rakyat, bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari seratus miliar rupiah.

Mengenai tata cara penyelesaian dan penghapusan piutang negara diatur dengan peraturan pemerintah. Dalam arti pemerintah berwenang mengatur tata cara penyelesaian dan penghapusan piutang negara yang menjadi pedoman untuk itu. Peraturan pemerintah merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh Pemerintah untuk melakukan penyelesaian dan penghapusan piutang negara. Hal ini menunjukkan adanya pendelegasian wewenang dari Pembuat Undang-undang kepada Pemerintah untuk mengatur penyelesaian dan penghapusan piutang negara.

b. Pengelolaan Utang Negara

Pada hakikatnya, utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan uang negara. Dalam arti utang negara harus dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan di masa

depan. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

Menteri keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama menteri keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam anggaran negara. Kuasa yang oleh pejabat dari menteri keuangan adalah mandat karena tetap mengatasnamakan menteri keuangan bukan atas nama penerima wewenang. Di samping itu, harus terikat pada persyaratan sebagaimana dimaksud dalam anggaran negara agar perbuatan hukum yang dilakukan berada dalam kategori perbuatan hukum yang sah. Misalnya, biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah dibebankan pada anggaran negara.

Utang negara dan/atau hibah itu dapat secara langsung dipinjamkan kepada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah tatkala dibutuhkan pada saat itu. Bila, penggunaannya tidak secara langsung digunakan, utang negara atau hibah itu dimasukkan ke rekening kas umum negara. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi suatu perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.

Selain harus terikat pada undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, juga terikat pada peraturan pemerintah mengenai tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang dan/atau hibah itu kepada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah. Pejabat yang telah memperoleh mandat dari menteri keuangan tidak semudah untuk melaksanakan tugas karena terlebih dahulu harus mengetahui substansi yang terkandung dalam peraturan pemerintah. Sekalipun

terikat pada anggaran negara dan peraturan pemerintah, pejabat yang memperoleh tugas harus mengutamakan kejujuran dan pentaatannya sehingga tugas yang diembannya terlaksana secara benar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak tagih mengenai utang atas beban negara kedaluarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo pembayarannya, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang. Dalam arti tidak selamanya hak tagih negara berada dalam jangka waktu lima tahun, karena undang-undang masih membolehkan lebih dari lima tahun, misalnya tujuh atau sepuluh tahun. Bila terdapat undang-undang yang mengatur lebih dari lima tahun bagi hak tagih negara, berarti undang-undang itu merupakan ketentuan khusus terhadap UUPN (*lex specialis derogat legi generalis*). Namun, kedaluarsaan tertunda bila pihak yang berpiutang mengajukan tagihan kepada negara sebelum berakhirnya masa kedaluarsaannya.

Ketentuan mengenai jangka waktu kedaluarsa terhadap hak tagih mengenai beban negara, tidak berlaku untuk pembayaran kewajiban bunga dan pokok pinjaman negara. Dalam arti bunga dan pokok pinjaman negara tidak mengenal jangka waktu kedaluarsaan, berarti negara masih memiliki hak untuk menagihnya. Ketentuan ini sangat tidak relevan karena hak tagih telah kedaluarsa tetapi negara masih berhak menerima pembayaran bunga dan pokok pinjaman negara. Hal ini boleh terjadi ketika diperjanjikan dalam bentuk tertulis, perjanjian yang dibuat oleh para pihak merupakan hukum yang berlaku baginya sehingga ketentuan dalam undang-undang terkesampingkan atau tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

3. Pengelolaan Investasi

Negara sebagai badan hukum publik boleh melakukan perbuatan hukum dengan tujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia sebagai konsekuensi dianutnya tipe negara kesejahteraan

modern. Dalam perhubungan hukum, negara wajib diwakili agar perbuatan yang dilakukan dikategorikan sebagai perbuatan hukum, baik sebagai perbuatan hukum yang dibolehkan maupun perbuatan hukum yang tidak dibolehkan. Perwakilan negara dalam melakukan perbuatan hukum adalah Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Namun, kekuasaan itu dimandatkan kepada menteri keuangan karena berada dalam rana hukum keuangan negara.

Kewenangan yang dimandatkan oleh Presiden kepada menteri keuangan adalah melakukan perbuatan hukum berupa investasi pemerintah. Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Investasi itu tidak boleh berada di luar rana hukum keuangan negara karena terkait dengan kedaulatan rakyat yang dijamin dalam bentuk anggaran negara. Keterkaitannya, baik secara langsung maupun tidak langsung ketika investasi menimbulkan kerugian berarti rakyat yang harus menanggung kerugiannya.

Sebagai kasus, penyaluran dana kepada sejumlah bank-bank sebagai kebijakan pemerintah pada masa orde baru, ternyata pengembaliannya mengalami kendala sehingga akibat yang ditimbulkan merupakan tanggung jawab rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Dalam kasus ini, negara mengalami kerugian ratusan triliun rupiah yang harus ditanggung oleh rakyat dan hanya dinikmati oleh pemilik bank yang mendapatkan bantuan likuiditas bank Indonesia (BLBI). Ketika pemerintah pusat berkehendak melakukan investasi, terlebih dahulu dilakukan pengkajian secara mendalam mengenai kerugian dan keuntungan dari investasi tersebut. Hal ini bertujuan untuk menghindari kerugian keuangan negara dari penyalahgunaan investasi untuk kepentingan pribadi atau sekelompok orang dengan tidak memperdulikan kepentingan negara.

a. Bentuk-bentuk Investasi

Pemerintah pusat dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Manfaat itu diharapkan untuk mencapai tujuan negara berupa mewujudkan keadilan sosial untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pelaksanaan investasi pemerintah wajib berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (PP INVESTEM) sebagai amanat Pasal 41 ayat (3) UUPN.

Investasi pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung berupa penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Penyertaan modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapatkan hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas. Kemudian, pemberian pinjaman adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha, badan layanan umum, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan badan layanan umum daerah dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman, bunga, dan/atau biaya lainnya.

Yang dimaksud dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya adalah sebagai berikut;

- a. keuntungan berupa deviden, bunga, dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan investasi pemerintah sejumlah tertentu dan jangka waktu tertentu;
- b. peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- c. peningkatan pemasukan pajak bagi negara sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; dan/atau

- d. peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat dari investasi yang bersangkutan.

Sementara itu, investasi surat berharga meliputi investasi dengan cara pembelian saham, dan/atau investasi dengan cara pembelian surat utang dengan maksud untuk mendapatkan manfaat ekonomi. Yang dimaksud dengan manfaat ekonomi adalah keuntungan berupa deviden, bunga, capital gain dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan investasi pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu.

Investasi langsung meliputi bidang infrastruktur dan bidang lainnya yang dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut;

- a. kerja sama investasi antara badan investasi pemerintah dengan badan usaha dan/atau badan layanan umum dengan pola kerja sama pemerintah dan swasta (*public private partnership*); dan/atau
- b. kerja sama investasi antara badan investasi pemerintah dengan badan usaha, badan layanan umum, pemerintah provinsi/kabupaten/kota, badan layanan umum daerah, dan/atau badan hukum swasta (*non public private partnership*).

c. Asas-asas Pengelolaan Investasi

Pengelolaan investasi pemerintah merupakan bagian tak terpisahkan dari pengelolaan keuangan negara sehingga pengelolaannya tidak boleh terlepas dari asas-asas yang terkandung dalam pengelolaan keuangan negara. Selain itu, terdapat pula asas-asas yang berlaku bagi pengelolaan investasi pemerintah, tetapi tidak mengenyampikan asas-asas pengelolaan keuangan negara sebagai sumber keberadaan asas-asas pengelolaan investasi pemerintah tersebut. Asas-asas pengelolaan investasi pemerintah sebagaimana dimkasud dalam PP INVESPPEM adalah sebagai berikut;

- a. asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang investasi pemerintah dilaksanakan oleh menteri keuangan, badan investasi pemerintah, badan usaha, menteri teknis/pimpinan lembaga sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing;
- b. asas kepastian hukum, yaitu investasi pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. asas efisiensi, yaitu investasi pemerintah diarahkan agar dana investasi digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
- d. asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan investasi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;
- e. asas kepastian nilai, yaitu investasi pemerintah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai investasi dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana dan divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah.

Divestasi adalah penjualan surat berharga dan/atau kepemilikan pemerintah baik sebagian atau keseluruhan kepada pihak lain. Di samping itu, asas-asas pengelolaan investasi pemerintah, pada hakikatnya berfungsi sebagai pelengkap asas-asas pengelolaan keuangan negara yang berlaku secara umum. Tujuannya adalah agar pengelolaan investasi pemerintah tidak menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga pada akhirnya menciptakan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang berimplikasi kepada fungsi negara sebagaimana yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

4. Pengelolaan Barang Milik Negara

Barang milik negara merupakan pula bagian tak terpisahkan dengan keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan agar dapat digunakan semaksimal untuk kepentingan negara dalam pencapaian tujuannya. Dalam hal ini, menteri keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara. Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara hanya sebagai pengguna barang bagi kepentingannya masing-masing. Kemudian, kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara adalah kuasa pengguna barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

Pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib mengelola dan menatausahakan barang milik negara yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Jika pengelolaan barang milik negara tidak dilakukan dengan sebaik-baiknya, sehingga menimbulkan kerugian bagi negara, pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib mempertanggungjawabkan atas kerugian yang dialami oleh negara. Pertanggungjawaban itu seyogiannya dilakukan sebelum berakhir masa jabatannya agar nampak secara tegas tanggungjawab itu.

Barang milik negara yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara tidak dapat dipindahtangankan. Pemindahtanganan barang milik negara boleh dilakukan setelah memperoleh persetujuan dewan perwakilan rakyat. Pemindahtanganan barang milik negara kepada pihak lain dilakukan dengan cara;

- a. dijual;
- b. dipertukarkan;
- c. dihibahkan; atau
- d. disertakan sebagai modal pemerintah.

Persetujuan dewan perwakilan rakyat atas barang milik negara yang dipindahtangankan dilakukan untuk;

- a. pemindahtanganan tanah dan /atau bangunan;
- b. tanah dan/atau bangunan tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang;
 - 1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
 - 2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
 - 3) diperuntukkan bagi pegawai negeri;
 - 4) diperuntukkan bagi kepentingan umum;
 - 5) dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis;
- c. Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari sepuluh miliar rupiah.

Sementara itu, pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan sepuluh miliar rupiah dilakukan setelah mendapat persetujuan menteri keuangan. Kemudian, pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari sepuluh miliar rupiah sampai dengan seratus miliar rupiah dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum ketika dilakukan pemindahtanganan barang milik negara kepada pihak lain.

Tatkala negara hendak menjual barang milik negara, harus dilakukan pula dengan cara tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjualan barang milik negara dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu. Pengertian mengenai “hal-hal tertentu” tidak jelas sehingga menimbulkan penafsiran kepentingan oleh pihak yang

berminat terhadap barang milik negara tersebut. Seyogiana terdapat penegasan terhadap ketentuan mengenai “hal-hal tertentu” sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 48 ayat (1) UU PPTKN.

Lain halnya terhadap barang milik negara, berupa tanah yang dikuasai oleh pemerintah pusat harus disertifikasikan atas nama pemerintah Republik Indonesia yang bersangkutan. Sementara itu, bangunan milik negara harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib. Kemudian, tanah dan bangunan milik negara yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada menteri keuangan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal ini dimaksudkan agar barang milik negara dapat didayagunakan dalam pencapaian tujuan negara melalui penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam pengelolaan barang milik negara terdapat instrumen hukum agar barang milik negara memperoleh perlindungan hukum. Instrumen hukum itu berupa larangan, antara lain;

- a. untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat;
- b. digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman;
- c. penyitaan terhadap;
 - 1) barang bergerak milik negara baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga;
 - 2) barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara;
 - 3) barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Perlindungan hukum terhadap barang milik negara maupun barang milik pihak ketiga oleh negara merupakan bentuk bahwa Indonesia adalah negara yang menganut type negara kesejahteraan

modern. Campur tangan negara bukan hanya kepentingan negara melainkan termasuk pula kepentingan warganya sebagai pemilik kedaulatan. Sekalipun ada perlindungan hukum, tetapi tidak berlaku mutlak karena dapat dikesampingkan bila hukum yang bersifat khusus menghendakinya.

E. Pengelola Keuangan Negara

Anggaran negara yang memuat keuangan negara dalam jangka waktu satu tahun, memerlukan pengelolaan yang benar dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada bagian ini, dibicarakan tentang pengelola keuangan negara tatkala anggaran negara telah memperoleh persetujuan dewan perwakilan rakyat. Dalam hukum keuangan negara, telah ditentukan pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan keuangan negara (pengelola keuangan negara) beserta tanggung jawab yang berbeda-beda berdasarkan kewenangan dan kewajiban masing-masing.

Pengelola keuangan negara dalam hukum keuangan negara memiliki berbagai sebutan atau penamaan yang berbeda-beda. Perbedaan penyebutan atau penamaan bagi pengelola keuangan negara didasarkan pada kewenangan dan kewajiban yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun terdapat perbedaan penyebutan atau penamaan, tanggungjawab bagi pengelola keuangan negara tidak berbeda, yaitu tidak boleh menimbulkan kerugian negara. Hal yang paling pokok adalah mengelola keuangan negara dengan tujuan untuk kepentingan negara dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Pengelola keuangan negara tidak dibolehkan atau dilarang menetapkan kebijakan yang tidak sesuai dengan kewenangan dan

kewajiban yang dimilikinya. Ketika kebijakan ditetapkan dalam rangka pengelolaan keuangan negara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengelola keuangan negara wajib mempertanggungjawabkan kerugian negara. Pertanggungjawaban itu boleh dilakukan kepada atasan yang lebih tinggi dan bahkan di hadapan pengadilan karena terancam dengan sanksi administrasi dan/atau sanksi pidana.

1. Presiden

Keuangan negara yang termuat dalam anggaran negara, wajib dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewajiban itu tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan negara. Ketika kepentingan pribadi mengalahkan kepentingan negara dalam pengelolaan keuangan negara, berarti penyalahgunaan keuangan negara tidak dapat dihindarkan. Hal ini dimaksudkan agar dalam pengelolaan keuangan negara, kepentingan negara wajib diprioritaskan sehingga cita-cita hukum untuk kemakmuran rakyat dapat tercapai.

Presiden memegang kewenangan tertinggi pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan Presiden meliputi kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus sehingga kedudukannya sebagai *Chief Financial Officer*. Pengelolaan keuangan negara secara umum tetap berada pada Presiden dan akhir tahun anggaran wajib dipertanggung jawabkan kepada pemilik kedaulatan melalui dewan perwakilan rakyat. Pertanggungjawaban itu merupakan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat di bidang keuangan negara.

Sementara itu, kewenangan khusus di bidang pengelolaan keuangan negara didelegasikan kepada menteri keuangan untuk mengatur lebih lanjut kepada menteri, lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara berdasarkan kebutuhan masing-

masing. Setelah itu, menteri keuangan mendistribusikan kepada tiap-tiap kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara berdasarkan rencana kegiatan pada tahun anggaran yang bersangkutan. Pelimpahan wewenang pengelolaan keuangan negara secara khusus dari Presiden kepada menteri keuangan didasarkan delegasi yang bersumber dari hukum keuangan negara.

Kekuasaan untuk mengelola keuangan negara dari Presiden sebagai bagian dari pemerintahan negara secara yuridis;

- a. dikuasakan kepada menteri keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Presiden sebagai Chief Financial Officer atau Otorisatoir dalam melakukan tindakan hukum berakibat pada keuangan negara disebut dengan istilah otorisasi. Tindakan hukum itu dilakukan dalam bentuk menerbitkan surat keputusan otorisasi. Sebagai contoh, Presiden menerbitkan keputusan tentang Pengangkatan Duta, Konsul, atau Pengangkatan Hakim Agung. Begitu pula sebaliknya, tindakan Presiden yang berkaitan dengan otorisasi ketika menerbitkan keputusan tentang pemberhentian Menteri, Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat karena telah melanggar ketentuan yang berlaku.

2. Menteri Keuangan

Kedudukan menteri keuangan sebagai pembantu Presiden di bidang pengelolaan keuangan negara berada pada posisi strategis dibandingkan dengan menteri/pimpinan lembaga, baik lembaga non kementerian maupun lembaga negara. Dalam pengelolaan keuangan negara, menteri keuangan bertindak sebagai Chief Operasional Officer berdasarkan mandat dari Presiden, karena keuangan negara bersumber dari anggaran negara berada pada kekuasaan Preseiden. Sekalipun strategis kedudukannya, menteri keuangan tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam pengelolaan keuangan negara karena harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, menteri keuangan mempunyai tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 UUKN, adalah sebagai berikut;

- a) menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
- b) menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara;
- c) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- d) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
- e) melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
- f) melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
- g) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara;
- h) melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi bendahara umum negara, menteri keuangan berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UUP3KN adalah sebagai berikut;

- a. menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran negara;
- b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran negara;
- c. melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara;
- d. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- e. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- f. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- g. menyimpang uang negara;
- h. menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi;
- i. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara;
- j. melakukan pinjaman atas nama pemerintah;
- k. memberikan pinjaman atas nama pemerintah;
- l. melakukan pengelolaan utang dan piutang negara;
- m. mengajukan rancangan peraturan pemerintah tentang standart akuntansi pemerintahan;
- n. melakukan penagihan piutang negara;
- o. menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara;
- p. menyajikan informasi keuangan negara;
- q. menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik negara;
- r. menentukan nilai tukar mata uang asing terhadap rupiah dalam rangka pembayaran pajak;
- s. menunjuk pejabat kuasa bendahara umum negara.

Selaku bendahara umum negara, menteri keuangan berwenang mengangkat kuasa bendahara umum negara untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran negara dalam wilayah kerja yang telah ditetapkan. Pengangkatan itu bertujuan membantu bendahara umum negara dalam rangka melaksanakan penerimaan dan pengeluaran kas negara untuk melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara. Tugas kebendaharaan yang dipegang oleh kuasa bendaharan umum negara meliputi kegiatan, yakni;

- a. menerima;
- b. menyimpan;
- c. membayar atau menyerahkan;
- d. menatausahakan; dan
- e. mempertanggungjawabkan uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya.

Di samping tugas kebendaharaan, kuasa bendahara umum negara mempunyai pula kewajiban yang tidak boleh dikesampingkan tatkala dibutuhkan pada saat itu. Kewajiban kuasa bendahara umum negara adalah sebagai berikut;

- a. memerintahkan penagihan piutang negara kepada pihak ketiga sebagai penerima anggaran;
- b. melakukan pembayaran tagihan pihak ketiga sebagai pengeluaran negara.

Tugas dan kewajiban kuasa bendahara umum negara merupakan mandat dari bendahara umum negara. Setiap saat wajib dipertanggungjawabkan kepada bendahara umum negara mengenai tugas dan kewajiban yang dilaksanakan. Laporan pertanggungjawaban itu memuat perincian tentang pelaksanaan tugas dan kewajiban yang telah dilaksanakannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Menteri/Pimpinan Lembaga

Pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan menteri/pimpinan lembaga merupakan pula pengelola keuangan negara. Menteri/pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan, baik lembaga non kementerian maupun lembaga negara. Sementara itu, menteri keuangan merupakan pula pengelola keuangan negara pada bagian ini, karena tergolong ke dalam pengguna anggaran/pengguna barang untuk kepentingan departemen keuangan.

Lembaga non kementerian dan lembaga negara sebagai pengelola keuangan negara merupakan pengguna anggaran/pengguna barang. Banyaknya lembaga non kementerian dan lembaga negara menyebabkan tanggung jawab pemilik kedaulatan bertambah besar yang berakibat pada keuangan negara sebagaimana tercantum dalam anggaran negara. Sementara itu, peranserta lembaga pemerintah non kementerian dan lembaga negara terhadap pencapaian tujuan negara tidak seimbang dengan pengeluaran yang harus ditanggung pemilik kedaulatan. Oleh karena itu, keberadaan lembaga non kementerian dan lembaga negara perlu penataan kembali dalam rangka efisiensi keuangan negara.

4. Bendahara

Dalam pengelolaan keuangan negara dikenal pula bendahara sebagai pengelola keuangan negara. Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah. Berdasarkan pengertian ini, bendahara terdiri dari, a) bendahara umum yang berada dalam kewenangan menteri keuangan untuk mengelola keuangan negara, dan b) bendahara khusus yang dilakukan oleh orang atau badan pada

kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga non kementerian, dan lembaga negara.

Bendahara khusus sebagai pengelola keuangan negara terdiri dari bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran. Bendahara penerimaan adalah orang atau badan yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan uang pendapatan negara dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara pada kesatuan kerja kementerian negara/lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Sedang bendahara pengeluaran adalah orang atau badan yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan uang untuk keperluan belanja negara dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga non kementerian, dan lembaga negara.

Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran pada hakikatnya merupakan pejabat fungsional. Oleh karena itu, jabatan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran tidak boleh dirangkap oleh kuasa pengguna anggaran atau kuasa bendaharan umum negara. Dalam arti jabatan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran tidak boleh dirangkap oleh menteri/pimpinan lembaga non kementerian dan pimpinan lembaga negara, termasuk kuasa bendahara umum negara yang diangkat dan diberhentikan oleh menteri keuangan. Hal ini dimaksudkan agar pertanggungjawaban keuangan negara yang dikelolanya dapat diketahui penggunaannya berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan negara.

Selain wajib mempertanggungjawabkan keuangan negara yang dikelolanya, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran harus terikat pada larangan yang telah ditentukan. Larangan itu berupa melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap;

a. kegiatan perdagangan;

- b. pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa; atau
- c. bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut.

Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran wajib menaati ketentuan yang bersifat larangan agar kelangsungan tugas dapat terlindungi dari pengaruh untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain. Ketika terlanggar larangan itu, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkatnya. Bahkan terhadap bendahara itu boleh dikenakan sanksi hukum, baik bersifat administrasi maupun bersifat pidana berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Pegawai Negeri bukan Bendahara

Di samping bendahara, dikenal pula pegawai negeri bukan bendahara sebagai pengelola keuangan negara. Pegawai Negeri meliputi Pegawai Negeri Sipil, baik pusat maupun daerah, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota kepolisian Negara Republik Indonesia. Pegawai Negeri dapat diangkat untuk mengelola keuangan negara tetapi tidak berstatus sebagai bendahara sehingga tidak memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan negara kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Akan tetapi. Kewajiban itu hanya tertuju pada atasan yang membawahi pegawai negeri bukan bendahara.

Pegawai negeri bukan bendahara berwenang mengelola keuangan negara tatkala dipercayakan untuk melakukan kegiatan berupa menerima, menyimpan, mengeluarkan, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan keuangan negara yang berada dalam penguasaannya. Oleh karena itu, pegawai negeri bukan bendahara dalam mengelola keuangan negara harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika terdapat penyimpangan maupun kekurangan keuangan negara dalam

penguasaannya, boleh dilakukan penuntutan ganti kerugian oleh atasan yang mengangkatnya.

6. Pejabat Lain

Keuangan negara boleh pula dikelola oleh pejabat lain. Penjelasan pada Pasal 59 ayat (2) UUP3KN secara tegas menentukan bahwa pejabat lain meliputi pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Contoh, pejabat lain adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, staf komisi pemberantasan korupsi, atau staf pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Pejabat lain sebagai pengelola keuangan negara harus diangkat oleh atasannya. Dalam melakukan pengelolaan keuangan negara harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan keuangan negara. Ketika dalam pengelolaannya terjadi penyimpangan yang menyebabkan timbulnya kerugian terhadap keuangan negara dapat dituntut ganti kerugian oleh atasan yang mengangkatnya.. Bahkan boleh dituntut di hadapan peradilan sebagai pelaku korupsi ketika memenuhi unsur-unsur delik sebagaimana ditentukan dalam UUPTPK.

BAB 3

ANGGARAN NEGARA

A. Substansi Anggaran Negara

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kadangkala disebut sebagai Anggaran Negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta rincian kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk dalam jangka waktu satu tahun. Jumlah penerimaan dan jumlah pengeluaran negara kadangkala direncanakan dengan cara berimbang untuk tahun anggaran negara yang bersangkutan. Hal ini bertujuan untuk mengetahui sejauhmana kemampuan pemerintah mengelola anggaran negara sehingga tidak menimbulkan defisit terhadap anggaran negara termaksud.

Anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang, mengandung unsur-unsur sebagai berikut;

1. dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat;
2. rencana penerimaan negara, baik dari sektor pajak, bukan pajak, dan hibah;
3. rencana pengeluaran negara, baik bersifat rutin maupun pembangunan;
4. kebijakan negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas atau tidak memperoleh prioritas;
5. masa berlaku hanya satu tahun, kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran negara ke depan;

Kelima unsur-unsur anggaran negara di atas merupakan satu kesatuan tak terpisahkan, sehingga menggambarkan kemampuan negara dalam jangka waktu satu tahun untuk mewujudkan fungsinya.

Unsur-unsur yang terdapat dalam anggaran negara merupakan hal-hal yang bersifat esensial dan tidak dapat dikesampingkan dalam bernegara. Oleh karena itu, anggaran negara tidak dapat dipisahkan dengan negara yang berfungsi untuk memakmurkan rakyat terlepas dari kemiskinan dan kemelataran.

B. Fungsi Anggaran Negara

Anggaran negara merupakan bentuk tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai bentuk tindakan atau perbuatan hukum, anggaran negara memiliki fungsi yang berbeda-beda, bergantung pada sudut kajian yang digunakan. Dalam kaitan dengan ilmu hukum, fungsi anggaran negara dapat dikaji dari aspek hukum tata negara dan hukum administrasi karena proses penyusunan sampai pada pengesahan dan substansi yang dikandung mengacu kepada kedua cabang ilmu hukum tersebut.

Fungsi anggaran negara berdasarkan kajian hukum tata negara adalah perpaduan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden pada hakikatnya merupakan pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara sehingga berwenang mengajukan rancangan anggaran negara. Kemudian, Dewan Perwakilan Rakyat merupakan pula pelaksana kedaulatan rakyat di bidang legislasi, khususnya di bidang anggaran negara.

Kerja sama kedua lembaga negara tersebut merupakan konstruksi hukum yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada pembahasan sampai pada pengesahan suatu rancangan anggaran negara menjadi anggaran negara. Setelah anggaran negara disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, berarti legitimasi yuridis diberikan kepada Presiden untuk dilaksanakan dengan tetap berdasarkan

hukum yang berlaku. Pemberian anggaran negara kepada Presiden untuk dilaksanakan karena Presiden selaku kepala pemerintahan negara dan dibantu oleh Menteri-Menteri Negara. Namun, pada akhir tahun anggaran, Presiden wajib memberikan pertanggung jawaban di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai pelaksanaan anggaran negara termaksud.

Sementara itu, fungsi anggaran negara berdasarkan kajian hukum administrasi tertuju pada penguasaan dan pelaksanaan anggaran negara oleh Presiden bersama pembantu-pembantunya. Presiden menguasai dan melaksanakan anggaran negara karena berada dalam kedudukan sebagai Chief Finansial Officer. Sementara itu, Menteri-Menteri selaku pembantunya berada dalam kedudukan sebagai Chief Operational Officer. Kecuali, Menteri Keuangan berada dalam kedudukan, baik sebagai Chief Operational Officer karena memperoleh mandat maupun Chief Finansial Officer karena memperoleh delegasi dari Presiden.

Kemudian pada tahap rendah, anggaran negara yang berwujud keuangan negara dikelola oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lainnya. Dalam pengelolaannya wajib dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk mempertanggungjawab dalam waktu yang ditentukan. Ketika dalam pertanggungjawaban terdapat penyalahgunaan keuangan negara yang tidak dapat dipertanggung jawabkan, diancam dengan sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Kedua jenis sanksi ini dapat dijatuhkan secara bersamaan atau terpisah bergantung pada substansi pengelolaan keuangan yang terlanggar.

C. Sifat Hukum Anggaran Negara

Anggaran negara tidak lain adalah undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang dibentuk oleh Presiden bersama

Dewan Perwakilan Rakyat. Keduanya merupakan pelaksana kedaulatan rakyat dengan pembidangan kewenangan yang berbeda sebagaimana ditentukan oleh Perumus Undang-Undang Dasar 1945. Lain perkataan, kedaulatan rakyat yang berada pada Presiden dan kedaulatan rakyat yang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat berpadu dalam bentuk undang-undang, termasuk undang-undang anggaran negara. Negara memerlukan undang-undang anggaran negara agar dapat melaksanakan fungsinya dengan mengupayakan semaksimal mungkin untuk tidak menyalahgunakan atau menimbulkan kerugian keuangan negara.

Ketika anggaran negara dikaji ke dalam ilmu hukum di bidang perundang-undangan, ternyata memiliki sifat hukum yang berbeda dengan undang-undang lainnya. Sifat hukum anggaran negara yang membedakan dengan undang-undang lainnya adalah sebagai berikut;

1. Proses pembentukannya

Pembentukan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara berbeda dengan pembentukan undang-undang lainnya karena Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Presiden memperoleh kewenangan berdasarkan atribusi untuk mengajukan rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dewan Perwakilan Rakyat tidak berwenang mengajukan rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kecuali rancangan Undang-undang lainnya. Hal ini dilatarbelakangi bahwa Presiden bersama-sama pembantunya lebih banyak mengetahui kebutuhan negara dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat hanya sekadar membahas rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden. Dalam proses pembahasannya, Dewan Perwakilan Rakyat tidak wajib menyetujui rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menjadi Undang-undang. Ketika dalam pembahasan rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dianggap belum memenuhi tuntutan perkembangan ke depan, Dewan Perwakilan Rakyat berwenang menolaknya. Presiden sebelum mengajukan rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diharapkan telah mengantisipasi perkembangan ke depan untuk kepentingan negara sehingga tidak memperoleh penolakan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Keberlakuannya

Tatkala rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, berarti berubah bentuk menjadi Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Apabila telah menjadi Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, berarti wajib diundangkan dalam lembaran negara agar dianggap secara hukum telah diketahui keberlakuannya. Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara memiliki jangka waktu berlaku hanya satu tahun, berbeda undang-undang lainnya bahwa masa berlakunya tidak ditentukan.

Setelah cukup satu tahun keberlakuan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, berarti Presiden berwenang lagi mengajukan rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan menjadi Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dewan Perwakilan Rakyat

tidak wajib memberikan persetujuan terhadap rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden. Penolakan Dewan Perwakilan Rakyat berarti tidak menyetujui rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut. Jika terjadi penolakan, berarti Presiden berkewajiban memberlakukan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun lalu agar tidak terjadi kekosongan atau kevakuman hukum terhadap pembiayaan pemerintahan negara ke depan.

3. Kemampuan mengikatnya

Sudah merupakan aksioma, undang-undang berlaku setelah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan diundangkan dalam lembaran negara. Saat berlakunya suatu undang-undang, berarti telah memenuhi persyaratan ke dalam undang-undang dalam arti formil dan materiel. Dalam arti undang-undang itu mengikat secara umum, misalnya Undang-undang tentang Pajak Penghasilan yang mengikat pejabat pajak selaku pihak yang menegakkannya dan wajib pajak yang penghasilannya dikenakan pajak. Demikian pula Undang-undang tentang Pajak Pertambahan Nilai yang memiliki kekuatan hukum tidak berbeda dengan Undang-Undang tentang Pajak Penghasilan.

Lain halnya Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Arifin, P. Suryaatmadja, S.H., di depan sidang pleno Mahkamah Konstitusi pada bulan Februari 2006, bahwa sifat hukum dari undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*het rechtskarakter de begrotingwet*) tidak tergolong undang-undang dalam arti materil (*wet in materiele zin*) melainkan hanya dapat dipandang sebagai undang-undang dalam arti formil (*wet in formelen zin*). Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak memenuhi persyaratan

yang dapat dikategorikan ke dalam undang-undang dalam arti materil, karena tidak bersifat mengikat umum, termasuk Pemohon (PGRI dkk). Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara hanya mengikat pemerintah dan aparat bagian-bagiannya sebagai penerima yang diberi otorisasi anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak dapat dijadikan dasar gugatan atau keberatan, karena dalam dirinya tidak mempunyai kekuatan hukum. Dikatakan, dari penelitian yang diadakan terhadap Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, ternyata hanya memuat jumlah-jumlah penerimaan dan pengeluaran, serta saldo lebih atau saldo kurang, dan sama sekali tidak mengandung materi muatan yang bersifat mengatur, dan hanya mengikat pemerintah berupa otorisasi anggaran pendapatan dan belanja negara (sumber dari kata sambutan Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H., tertanggal 24 Maret 2006).

Dalam kaitan itu, Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H., berpendapat bahwa muncul pergulatan bathiniah hukum dalam diri saya, apakah memang benar, bahwasanya Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak tergolong undang-undang dalam arti materil (*wet in materielen zin*) yang tidak mengikat dan menjangkau rakyat banyak selaku pemegang kedaulatan tertinggi di negeri ini? Selaku hakim, saya meragukan bahwasanya Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara hanya mengikat Presiden (=pemerintah), serta dipandang tidak mengikat dan menjangkau rakyat banyak. Apa benar Undang-undang tentang Pendapatan dan Belanja Negara tidak tergolong undang-undang dalam arti materil (*wet in materielen zin*)? Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dibuat bagi kemaslahatan dan kesejahteraan rakyat. Tidak benar penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara tidak menyentuh dan melibatkan rakyat banyak. Tokoh sentral dalam

penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara justru rakyat selaku pemegang kedaulatan dalam negara. Akuntabilitasnya pada rakyat banyak. Dewan Perwakilan Rakyat adalah mandataris dari rakyat banyak, para konstituen mereka. Hubungan rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat adalah hubungan mandatarium, bukan hubungan delegasi. Rakyat tidak kehilangan kewenangan dan kedaulatannya tatkala diwakili para anggota dewan di parlemen. Mereka berhak mengikuti proses pembahasan dan perdebatan di Senayan. Rakyat banyak memang seyogianya memiliki kesadaran *public budget* karena justru menyangkut kepentingan mereka. Rakyat jua yang justru melakoni pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan dan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (sumber dari kata sambutan Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H., tertanggal 24 Maret 2006).

Keraguan Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H., merupakan beban dan tanggungjawab bagi mereka yang berkecimpung dalam bidang hukum keuangan negara agar dapat memberi jawaban atas keraguannya. Ketika diberlakukan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara berarti Presiden menguasai dan melaksanakannya dalam bentuk otorisasi dan pengawasan dilakukan oleh rakyat banyak selaku pemilik kedaulatan di negara ini. Pengawasan itu berujung pada pertanggungjawaban tatkala terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran negara. Sebenarnya Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan undang-undang yang tergolong ke dalam undang-undang dalam arti formil (*wet in formelen zin*) maupun dalam arti materil (*wet in materielen zin*), karena adanya keterlibatan pengawasan dari rakyat banyak selaku pemilik kedaulatan.

D. Perubahan Anggaran Negara

Setelah anggaran negara dikuasai oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan negara, pelaksanaannya bergantung pada perkembangan negara pada waktu itu. Jika stabilitas negara tidak mengalami gangguan, seperti keamanan dalam negeri maupun perkembangan ekonomi tidak mengalami pasang-surut, berarti anggaran negara tidak memerlukan perubahan. Dalam arti terdapat kesesuaian antara perencanaan penerimaan dan pengeluaran negara yang tertuang dalam anggaran negara. Hal ini mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum terhadap anggaran negara yang memuat pendapatan negara dan belanja negara berada dalam kesesuaian dengan perencanaan yang telah ditentukan.

Tatkala dalam pelaksanaan anggaran negara terdapat ketidaksesuaian perencanaan penerimaan dengan pengeluaran, berarti anggaran negara mengalami gangguan. Untuk mengatasi gangguan tersebut anggaran negara harus disesuaikan dengan mengubah anggaran negara. Perubahan anggaran negara harus disesuaikan dengan perkembangan keadaan dan/atau perubahan dalam bentuk undang-undang.

Anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang, berarti perubahannya harus pula dilakukan dengan undang-undang, sehingga terdapat persesuaian berdasarkan hirarchi peraturan perundang-undangan. Perubahan anggaran negara dapat dilakukan pada pertengahan tahun anggaran yang berjalan berdasarkan usulan perubahan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dari Presiden. Ketentuan pada Pasal 27 ayat (3) UUKN yang menegaskan bahwa penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan pemerintah pusat dalam rangka

penyesuaian prakiraan perubahan atas anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran yang bersangkutan apabila terjadi;

- a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
- c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan dan antarjenis belanja;
- d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Rancangan perubahan anggaran negara diajukan oleh Presiden dalam bentuk rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk mengantisipasi perkembangan yang dialami oleh negara pada saat berlangsung pelaksanaan anggaran negara. Rancangan itu diajukan untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum berakhir tahun anggaran yang bersangkutan, pada umumnya dilakukan pada bulan juli atau bulan agustus tahun anggaran negara yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan agar perubahan anggaran negara tidak berada dalam keadaan kedaluarsa, sehingga pemanfaatannya berguna bagi kemaslahatan bangsa dan negara ke depan.

E. Pergeseran Anggaran Negara

Selain perubahan anggaran negara, dikenal pula pergeseran anggaran negara. Pergeseran anggaran negara adalah tindakan untuk menyesuaikan anggaran negara dalam pelaksanaannya dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, seperti gelombang tsunami di Aceh, gempa bumi di Jawa Tengah, dan banjir bandang di Kabupaten Sinjai Sulawesi Selatan.

Pergeseran anggaran negara boleh dilakukan dengan undang-undang maupun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pergeseran anggaran negara yang dilakukan dengan undang-undang, berarti melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat karena dibutuhkan persetujuannya untuk itu. Jika dalam pelaksanaan anggaran negara ternyata terjadi keadaan darurat yang memerlukan pembiayaan secepatnya, pemerintah wajib melakukan upaya penanggulangan seketika walaupun pendanaannya untuk itu belum tersedia dalam anggaran negara. Dana yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut adalah dana dari suatu pos anggaran yang belum digunakan. Pendanaan yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut dapat diusulkan dalam rancangan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

Sementara itu, pergeseran anggaran negara dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam arti pergeseran anggaran negara tidak dibutuhkan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini merupakan ruang lingkup kewenangan eksekutif untuk memberikan persetujuan pergeseran anggaran negara. Pejabat yang berwenang memberikan persetujuan pergeseran anggaran negara adalah direktur jenderal anggaran atau kepala kantor wilayah direktorat jenderal anggaran.

Pergeseran anggaran negara tidak boleh dilakukan ketika tidak berada dalam keadaan *force majeure* terhadap suatu kegiatan yang memerlukan pembiayaan yang secara mendesak dan harus ditanggulangi secara seketika saat itu. Pelaksanaan pergeseran anggaran negara merupakan *freis ermessen* yang berada pada pengelola keuangan negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah yang pembiayaannya bersumber dari anggaran negara. Kebijakan itu tetap berada dalam lingkup koridor hukum, artinya *freis ermessen*

tidak boleh dilakukan tatkala menyimpang atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB 4

PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

A. Ruanglingkup Pengawasan

Awalnya pengawasan keuangan negara memiliki ruanglingkup yang meliputi pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Ruanglingkup pengawasan itu berasal dari *Indische Comptabiliteit Wet (ICW)*, *Instructie en verdure bepalingen voor de Algemeene Reijkenkamer (IAR)*, dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB)* yang berlaku pada saman hindia belanda. Hal ini dilakukan berdasarkan kepentingan pemerintah belanda terhadap hindia belanda pada saat itu julukan Indonesia sebagai negara jajahan bangsa belanda.

Setelah berlaku Undang-Umndang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, ternyata ICW, IAR, dan RAB tetap berlaku dan bahkan mengalami perubahan berdasarkan kebutuhan negara saat itu. Walaupun perubahan dilakukan tetapi masih dikenal pengawasan internal maupun pengawasan eksternal keuangan negara yang selama ini dikembangkan oleh pakar hukum keuangan negara. Berhubung karena setiap perubahan yang dilakukan tidak terkait dengan ruanglingkup pengawasan keuangan negara, melainkan hanya tertuju pada substansi pertanggungjawaban keuangan negara. Misalnya, lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan keuangan negara.

Sejak berlaku paket undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, berarti tidak berlaku lagi ICW, IAR, dan RAB sebagai produk pemerintah hindia belanda. Hal ini mengandung makna bahwa terdapat pergeseran pandangan tentang pengawasan keuangan negara dalam kaitan pengelolaan keuangan negara. Pandangan yang dianut oleh paket undang-undang yang berkaitan

dengan pengelolaan keuangan negara adalah pengendalian keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara. Dengan demikian, pengawasan internal keuangan negara maupun pengawasan eksternal keuangan negara telah diganti menjadi pengendalian keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara.

Bentuk pengawasan dalam rangka pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dapat berupa;

1. Pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahannya dalam suatu lingkungan kerja;
2. Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota;
3. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan;
4. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Konsep pengawasan dalam hukum keuangan negara tertuju pada pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam jangka waktu tertentu. Jangka waktu tersebut dikaitkan dengan jangka waktu dalam suatu tahun anggaran, yakni dari bulan Januari sampai bulan Desember tahun yang bersangkutan. Sesuai jangka waktu itu dapat diketahui bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara telah atau belum mencapai sasaran untuk menunjang fungsi negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

B. Pengendalian Keuangan Negara

Keuangan negara yang dikelola wajib dilakukan pengendalian agar penggunaannya dapat terarah dalam jangka waktu yang ditentukan. Pengendalian itu merupakan tanggungjawab pemerintah sehingga tidak terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab.

Pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 58 UUPN disebut sebagai pengendalian intern pemerintah.

Substansi pengendalian intern pemerintah meliputi peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara serta pelaksanaannya berada dalam kewenangan Presiden. Pelaksanaannya ditujukan kepada pengaturan dan penyelenggaraan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Sebenarnya pengendalian intern pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara dimaksudkan agar aparat pemerintah tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain, termasuk badan bukan badan hukum dan badan hukum itu sendiri.

Kewenangan Presiden mengatur pengendalian intern pemerintah merupakan perwujudan sebagai kepala pemerintahan negara berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, sistem pengendalian intern pemerintah ditetapkan dengan peraturan pemerintah setelah dikonsultasikan dengan Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan dilakukannya konsultasi kepada Badan Pemeriksa Keuangan, diharapkan agar sasaran pengendalian intern pemerintah dapat mencapai tujuannya. Adapun tujuan pengendalian intern pemerintah adalah sebagai berikut;

1. Instansi Pemerintah mengelola keuangan negara secara efisien dan efektif;
2. melaporkan keuangan negara secara andal;
3. mengamankan aset negara, dan
4. mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitan pengendalian intern pemerintah, dilakukan pembagian kewenangan agar dapat tercapai tujuannya. Pembagian kewenangan yang terkait dengan pengendalian intern pemerintah adalah sebagai berikut;

1. Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang perbendaharaan;
2. Menteri/Pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang pemerintahan masing-masing;
3. Gubernur/Bupati/Walikota mengatur lebih lanjut dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya.

Untuk mewujudkan sistem pengendalian intern pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 58 ayat (2) UUPN, maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PPSPIP). Penetapan peraturan ini dilandasi bahwa paket undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparansi. Hal ini dapat dicapai bila seluruh tingkat pimpinan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing. Oleh karena itu, Pasal 1 PPSPPIP menegaskan bahwa;

1. Sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;
2. Sistem pengendalian intern pemerintah yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;

3. Pengawasan intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Sistem pengendalian intern dilandasi pada pemikiran bahwa sistem pengendalian intern melekat sepanjang kegiatan dipengaruhi oleh sumber daya manusia serta hanya memberikan keyakinan yang memadai. Sistem pengendalian intern bukan merupakan keyakinan mutlak yang dapat melahirkan suatu keadilan, kemanfaatan, atau kepastian hukum dalam pengelolaan keuangan negara. Sebenarnya sistem pengendalian intern hanya sebagai petunjuk dalam rangka pengelolaan keuangan negara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kegiatan yang terlaksana.

Terkait dengan pemikiran tersebut, dikembangkan unsur sistem pengendalian intern yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan. Pengembangan unsur sistem pengendalian intern perlu dipertimbangkan aspek biaya dan manfaat (*cost and benefit*), sumber daya manusia, kejelasan kriteria pengukuran efektivitas, dan perkembangan teknologi informasi serta dilakukan secara konprehensif. Persenyawaan antara unsur sistem pengendalian intern dengan aspek-aspek sebagaimana di atas, menciptakan kemampuan untuk tidak melakukan pemborosan keuangan negara.

Dalam upaya memperkuat dan menunjang efektivitas penyelenggaraan sistem pengendalian intern dilakukan pengawasan intern dan pembinaan penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah. Keduanya merupakan organ atau alat perlengkapan yang harus bekerja secara maksimal untuk mencapai sasaran dari sistem

pengendalian intern. Ketika salah satu tidak mampu menghasilkan suatu pekerjaan yang telah ditentukan, berarti suatu kegagalan terhadap pelaksanaan sistem pengendalian intern.

Pengawasan intern merupakan salah satu organ atau alat perlengkapan dari sistem pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaahan seawajut. Dalam arti pengawasan intern tidak sekadar dijadikan pranata hukum untuk kepentingan pribadi yang dibebani kewajiban menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, melainkan untuk kepentingan instansi pemerintah. Dengan demikian, keberhasilan pengawasan intern sangat berpengaruh terhadap kelangsungan instansi pemerintah dalam memanfaatkan keuangan negara yang dikelolanya.

Sementara itu, pembinaan penyelenggaraan sistem pengawasan intern pemerintah meliputi penyusunan teknis penyelenggaraan, sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, pembimbingan serta konsultasi. Termasuk pula peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah. Pengawasan intern pemerintah meliputi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal atau nama lain, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara yang bertanggungjawab kepada Presiden. Berhubung karena Presiden merupakan Kepala Pemerintahan Negara dan pengelolaan keuangan negara merupakan bagian tak terpisahkan dengan pemerintahan negara. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan tersebut pengawasannya terarah pada akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu, misalnya;

- a. Kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
- b. Kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara; dan
- c. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

Kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagai aparat pengawas intern pemerintah dalam pengendalian pengelolaan keuangan negara. Dalam sistem manajemen keuangan negara yang benar, keberadaan lembaga pengawas internal sangat dibutuhkan untuk menjamin kualitas pengelolaan keuangan negara termasuk pertanggungjawabannya. Kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dibutuhkan untuk mendeteksi secara awal adanya perbuatan atau tidak ada perbuatan sehingga terjadi penyimpangan keuangan negara. Penyimpangan itu berada pada instansi pemerintah yang menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Lingkup pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan tertuju pada instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar pengelolaan keuangan negara terarah pada pembangunan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa atau mewujudkan keadilan sosial sebagai konsekuensi negara kesejahteraan modern. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan bukan untuk mencari kesalahan melainkan untuk mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara diupayakan dilakukan tindakan-tindakan yang bersifat perbaikan dan bahkan dilakukan pembimbingan agar dapat dikendalikan secara yuridis.

Dalam melaksanakan pengawasannya, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan berkewajiban membuat laporan hasil pengawasan dan disampaikan kepada instansi pemerintah yang diawasinya. Sementara itu, pengawasan atas kegiatan kebendaharaan

umum negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 49 ayat (2) PPSPiP, laporan hasil pengawasannya disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara dan instansi pemerintah yang diawasinya. Laporan hasil pengawasan tersebut dilaporkan secara berkala kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Tujuan dari laporan itu diharapkan segera ditindaklanjuti agar pengelolaan keuangan negara tetap sesuai dengan rencana yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.

Selain Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagai pengawas intern pemerintah, dikenal pula Inspektorat Jenderal atau nama lain yang berwenang melakukan pengawasan keuangan negara yang berada di bawah pemerintah. Tujuan diadakannya Inspektorat Jenderal atau nama lain adalah untuk menunjang berkerjanya sistem pengendalian intern pemerintah. Inspektorat Jenderal atau nama lain secara fungsional melaksanakan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara pada suatu instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang bertanggungjawab kepada Menteri/Pimpinan Lembaga. Pengawasan yang dilakukannya tertuju pada kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang memperoleh pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara.

Seperti halnya dengan pengawasan intern yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, setelah melaksanakan tugas pengawasan maka Inspektorat Jenderal atau nama lain wajib membuat laporan hasil pengawasan. Setelah itu, laporan hasil pemeriksaan disampaikan kepada pimpinan instansi pemerintah yang diawasinya sebagai bentuk peranserta dalam melakukan pengendalian keuangan negara. Kemudian laporan Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern itu menyampaikan ikhtisar laporan

hasil pengawasan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga. Dengan demikian, pertanggungjawaban Inspektorat Jenderal atau nama lain merupakan unsur pengawasan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri/Pimpinan Lembaga.

Di samping itu, dikenal pula Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Keberadaan Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota sebagai aparat pengawas intern di daerah secara tegas diatur pada Pasal 49 ayat (1) PPSPIP. Inspektorat Provinsi adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggungjawab kepada gubernur. Sementara itu, Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang dibiayai dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi. Sementara itu, Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota yang dibiayai dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.

Jika ditelusuri secara seksama Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PP No.79 Tahun 2005), ternyata memuat kedudukan yang terkait dengan Inspektorat Provinsi maupun Inspektorat Kabupaten/Kota. Adapun kedudukan Inspektorat Provinsi maupun Inspektorat Kabupaten/Kota menurut Pasal 24 PP No.79 Tahun 2005 adalah sebagai berikut;

1. Pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah berdasarkan fungsi dan kewenangannya;

2. Aparat pengawas intern pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat daerah;
3. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah;
4. Pejabat pengawas pemerintah ditetapkan oleh menteri/menteri negara/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian ditingkat pusat, oleh gubernur ditingkat provinsi, dan bupati/walikota ditingkat kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. Tata cara dan persyaratan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian dan peningkatan kapasitas pejabat pengawas pemerintah daerah diatur dengan peraturan menteri.

Inspektorat Provinsi dipimpin oleh Inspektur Provinsi dalam pelaksanaan tugas pengawasan bertanggungjawab kepada Gubernur. Sementara itu, Inspektorat Kabupaten/Kota dipimpin oleh Inspektur Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan tugas dan pengawasan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Hal ini didasarkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Inspektur Provinsi dilakukan oleh Gubernur dan Inspektur Kabupaten/Kota dilakukan oleh Bupati/Walikota. Struktur semacam ini, tidak mampu menghasilkan pengawasan secara tepat karena Inspektur Provinsi berada dalam genggamannya Gubernur begitu pula Inspektur Kabupaten/Kota berada dalam genggamannya Bupati/Walikota yang setiap saat dapat diberhentikan tatkala tidak mengikuti saran atau pendapatnya. Hal ini dapat terjadi bila Gubernur atau Bupati/Walikota terlibat dalam perbuatan melawan hukum atau melanggar hukum yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara dan bahkan pengelolaan keuangan daerah.

C. Pemeriksaan Keuangan Negara.

Ketika terdapat informasi atau dugaan penyalagunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pihak-pihak yang diberi tugas untuk melakukan pengelolaan keuangan negara maka wajib dilakukan pemeriksaan. Pemeriksaan merupakan tindakan hukum dalam rangka pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Pemeriksaan tidak boleh menyimpang dari ketentuan yang menjadi dasarnya, agar tidak menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang diperiksa. Sebaliknya, pihak-pihak yang diperiksa berkewajiban memberi keterangan lisan maupun keterangan tertulis yang terkait dengan informasi atau dugaan penyalahgunaan keuangan negara, misalnya memperlihatkan pembukuan atau pencatatan sebagai dasar pengelolaan keuangan negara yang diselenggarakan selama ini.

Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pelaksanaan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diupayakan agar pemeriksa yang melakukan pemeriksaan maupun pihak-pihak yang diperiksa tetap berpegang pada keterbukaan dan kejujuran. Hal ini dimaksudkan agar terhindar dari kompromi yang bersifat negatif sehingga menimbulkan kejahatan dalam bentuk melakukan delik korupsi. Terlaksananya pemeriksaan secara benar atau tidak menyimpang sehingga tidak bertentangan dengan hukum keuangan negara, berarti terjalin kerja sama yang baik untuk melaksanakan hukum keuangan negara. Keberhasilan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tergantung pada kesadaran hukum, baik pada pemeriksa maupun yang diperiksa.

1. Siapa Melakukan Pemeriksaan

Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berada pada Pemerintah karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Hal ini didasarkan bahwa pemerintah berkewajiban memenuhi tugas negara sebagaimana yang termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka memenuhi fungsi negara maka pemerintah memerlukan pendanaan yang setiap tahun ditetapkan dalam bentuk UUAPBN. Keberadaan UUAPBN yang dilaksanakan oleh pemerintah memerlukan pemeriksaan agar pembiayaan terhadap tujuan negara tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Secara konstitusional, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh suatu lembaga negara yang bernama “Badan Pemeriksa Keuangan”. Pengaturan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan terdapat pada Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa *“untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”*. Bebas diartikan dapat melakukan segala tindakan yang terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, mandiri diartikan dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun, termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif, dan bahkan dari dalam Badan Pemeriksa Keuangan sendiri.

Kaidah hukum yang tercantum pada Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 dijabarkan ke dalam bentuk Undang-undang sehingga Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara optimal, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Penjabarannya dilakukan oleh Presiden bersama

Dewan Perwakilan Rakyat membentuk UUBPK. Dengan berlakunya UUBPK ini, berarti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selaku lembaga negara, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki kedudukan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana tersirat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wujud pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara harus dipertanggung jawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat . Sekalipun bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat tidak berarti bahwa Badan Pemeriksa Keuangan berada dibawah Dewan Perwakilan Rakyat. Konstruksi kelembagaan menurut Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan Badan Pemeriksa Keuangan maupun Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga negara yang berfungsi melaksanakan kedaulatan rakyat. Sementara pemeriksaan yang dilakukan bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara. Pada hakikatnya, pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan untuk menguji sejauhmana kemampuan pemerintah melakukan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan dalam jangka waktu tertentu. Apabila dikaitkan dengan keuangan negara sebagaimana termuat dalam UUAPBN berarti berada dalam jangka waktu satu tahun.

Sebagai lembaga negara yang melakukan pemeriksaan dan tanggung jawab keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas yang dapat dirinci ke dalam;

1. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi;
 - a. ditujukan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik

- Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- b. dilakukan berdasarkan Undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - c. pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu;
 - d. dalam hal pemeriksaan dilakukan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan Undang-undang, laporan hasil pemeriksaan itu wajib disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan dipublikasikan;
 - e. pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara;
2. Penyerahan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdiri dari;
- a. kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya;
 - b. dilakukan berdasarkan tata cara yang disepakati masing-masing;
 - c. Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menindaklanjuti sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga perwakilan;
 - d. kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh Anggota Badan Pemeriksa Keuangan atau pejabat yang ditunjuk;
 - e. telah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan terbuka untuk umum.

3. Tindak lanjut hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdiri dari;
 - a. untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya;
 - b. tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan tersebut diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan;
 - c. jika dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan melaporkan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, paling lama satu bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut;
 - d. laporannya dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - e. memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaannya yang dilakukan oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota yang bersangkutan.

Untuk menopang atau menunjang tugas tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki wewenang dalam rangka mewujudkan pelaksanaan kedaulatan rakyat di bidang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Adapun wewenang Badan Pemeriksa Keuangan adalah sebagai berikut;

1. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;

2. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
3. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
4. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada badan pemeriksa keuangan;
5. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara;
6. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara;
7. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar badan pemeriksa keuangan yang bekerja untuk dan atas nama badan pemeriksa keuangan;
8. membina jabatan fungsional pemeriksa;
9. memberi pertimbangan atas standar akuntansi pemerintahan;
10. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern pemerintah pusat atau pemerintah daerah, sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah;

Ketika terjadi penyimpangan atau pelanggaran atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sehingga menimbulkan kerugian pada keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan berwenang

melakukan tindakan yang dibenarkan oleh hukum keuangan negara. Adapun tindakan yang boleh dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan adalah sebagai berikut;

1. menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melanggar hukum, baik dilakukan dengan sengaja maupun kelalaian bagi yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara;
 - a. Bendahara;
 - b. Pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
 - c. Lembaga; atau
 - d. Badan Lain.
2. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditetapkan dengan Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan.
3. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian maka Badan Pemeriksa Keuangan berwenang memantau;
 - a. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
 - b. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; dan
 - c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pada hakikatnya, pemantauan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan bertujuan agar penyelesaian atau pelaksanaan pengenaan ganti kerugian atas kerugian keuangan negara terlaksana

secara optimal. Ketika pemantauan dianggap tidak secara optimal, berarti tidak mampu atau gagal melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang pemeriksaan keuangan negara. Konsekuensinya bahwa hasil pemantauan yang bersifat gagal diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya. Sebaliknya, hasil pemantauan yang berhasil diberitahukan pula kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pemberitahuan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut menunjukkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan memberikan informasi tentang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah untuk dilaksanakan pengawasan.

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan tidak hanya terbatas melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Selain kewenangan itu, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memberi;

1. Pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, Yayasan, dan Lembaga atau Badan Lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
2. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau
3. Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Pemberian pendapat, pertimbangan, atau keterangan ahli oleh Badan Pemeriksa Keuangan kepada pihak-pihak yang membutuhkan

bukan merupakan suatu kewajiban. Hal ini didasarkan bahwa adanya kata “dapat” yang menunjukkan boleh atau tidak boleh dilaksanakan, tergantung pada situasi dan kondisi yang dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan pada saat itu. Seyogianya kata “dapat” tersebut tidak perlu ada, karena Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara serta pemberian pendapat, pertimbangan, atau keterangan ahli merupakan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diimbangnya.

Untuk memperlancar pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai kewenangannya, Badan Pemeriksa Keuangan telah menerbitkan Peraturan Nomor 01 tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Peraturan ini tidak hanya memuat kaidah hukum mengenai standar pemeriksaan keuangan negara tetapi memuat pula lampiran yang merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan sehingga merupakan suatu sistem pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Adapun lampiran yang terdapat dalam Peraturan Nomor 01 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan negara, adalah sebagai berikut;

1. Lampiran I, Pendahuluan Standar Pemeriksaan;
2. Lampiran II, Pernyataan Standar Pemeriksaan 01 Standar Umum;
3. Lampiran III, Pernyataan Standar pemeriksaan 02 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan;
4. Lampiran IV, Pernyataan Standar Pemeriksaan 03 Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan;
5. Lampiran V, Pernyataan Standar Pemeriksaan 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja;
6. Lampiran VI, Pernyataan Standar Pemeriksaan 05 Standar Pelaporan Pemeriksaan Kinerja;

7. Lampiran VII, Pernyataan Standar Pemeriksaan 06 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Dengan Tujuan tertentu;
8. Lampiran VIII, Pernyataan Standar Pemeriksaan 07 Standar Pelaporan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu.

Peraturan Nomor 01 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara termasuk lampirannya bertujuan untuk memberikan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang mampu dipertanggung jawabkan. Berhubung karena, hasil pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan dijadikan dasar bagi eksekutif dan legislatif untuk melakukan pengawasan. Oleh karena itu, hasil pemeriksaan tersebut tidak boleh sekadar untuk memuaskan salah pihak dengan mengorbankan kepentingan negara yang berakibat kepada perbuatan melanggar hukum keuangan negara.

2. Ruanglingkup Pemeriksaan

Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan wajib berpedoman pada ketentuan yang tercakup dalam hukum keuangan negara. Hal ini bertujuan agar Badan Pemeriksa Keuangan mampu menghasilkan pemeriksaan yang mencerminkan rasa keadilan, kegunaan, atau kepastian hukum sehingga dapat diterima oleh pihak yang diperiksa. Sebenarnya pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan bukan untuk mencari kesalahan terhadap pihak-pihak yang melakukan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, melainkan untuk mengarahkan bagaimana cara sehingga tidak menimbulkan kerugian keuangan negara.

Ruanglingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif. Kedua bentuk pemeriksaan ini bertujuan untuk

mengamankan keuangan negara yang berada pada Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara Lainnya, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, Badan atau Lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pengamanan keuangan negara tertuju pada terjadinya kerugian keuangan negara yang dialami oleh negara dalam rangka pemenuhan tugas-tugasnya. Hal ini harus disadari bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kadangkala selalu diikuti dengan kerugian keuangan negara karena rendahnya atau kurangnya kesadaran hukum.

Pemeriksaan yang bersifat preventif diperuntukkan bagi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebelum terjadinya kerugian keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara selama kegiatan itu dilaksanakan dengan tetap berpatokan pada ketentuan hukum keuangan negara. Pemeriksaan ini bertujuan untuk memberi bimbingan atau pengarahan untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran hukum keuangan negara yang bermuara kepada timbulnya kerugian keuangan negara. Lazimnya, pemeriksaan yang bersifat preventif ini tidak selalu dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, tetapi kenyataannya sangat dibutuhkan untuk mencegah agar tidak terjadi kerugian keuangan negara ketika dilakukan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Sementara itu, pemeriksaan yang bersifat represif adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan setelah memperoleh informasi atau dugaan adanya kerugian keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan hanya bertujuan bagaimana cara menanggulangi kerugian keuangan negara yang terjadi atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dalam hal ini, Badan Pemeriksa Keuangan melaporkan kerugian keuangan negara kepada atasan yang menimbulkan kerugian

keuangan negara agar dilakukan pengembalian atas kerugian tersebut. Ataukah, Badan Pemeriksa Keuangan menetapkan tuntutan ganti kerugian terhadap bendahara yang dalam pelaksanaan tugas melakukan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara karena terbukti terjadi pelanggaran hukum keuangan negara sehingga timbul kerugian keuangan negara.

Ruanglingkup pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Peraturan Nomor 01 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan adalah meliputi pemeriksaan keuangan negara, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan itu boleh dilakukan secara bersamaan atau dilakukan secara terpisah berdasarkan tujuan pemeriksaan. Selain itu, tiap-tiap pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan wajib memenuhi standar pemeriksaan untuk itu, agar tidak menyimpang dari tujuan pemeriksaan. Standar pemeriksaan adalah patokan untuk melakukan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam beberapa pemeriksaan, sangat jelas standar yang digunakan untuk mencapai tujuan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Misalnya, bila tujuan pemeriksaan untuk memberikan opini terhadap suatu laporan keuangan negara, standar yang berlaku adalah standar pemeriksaan keuangan negara. Namun demikian, untuk beberapa pemeriksaan lainnya, mungkin terjadi tumpah tindih tujuan pemeriksaan. Contoh, ketika tujuan pemeriksaan adalah untuk menemukan keandalan ukuran-ukuran kinerja, pemeriksaan dilakukan melalui pemeriksaan kinerja maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Jika terdapat pilihan diantara standar-standar yang berlaku, pemeriksa harus mempertimbangkan kebutuhan pengguna dan

pengetahuan pemeriksa, keahlian, dan pengalaman dalam menentukan standar yang digunakan. Pemeriksa wajib mengikuti standar yang berlaku bagi suatu jenis pemeriksaan, misalnya standar pemeriksaan keuangan, standar pemeriksaan kinerja, atau standar pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang diperiksa agar mengetahui jenis pemeriksaan yang dilaksanakan oleh badan pemeriksa keuangan. Sehingga tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang berdasarkan kehendak atau kemauan sendiri pemeriksa.

Pemeriksaan keuangan negara adalah pemeriksaan atas laporan keuangan negara. Pemeriksaan keuangan negara bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai, mengenai laporan keuangan negara telah disajikan secara benar. Penyajian itu mencakup semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif, selain prinsip akuntansi yang berlaku umum tersebut.

Laporan keuangan negara yang diperiksa berasal dari Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara Lainnya, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, Badan atau Lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dilakukannya pembatasan laporan keuangan negara yang diperiksa agar pemeriksa mengetahui ruang lingkup pemeriksaan yang harus dilaksanakan. Hal ini merupakan pencerminan dari fungsi hukum keuangan negara berupa kepastian hukum yang wajib dijadikan patokan, baik oleh Badan Pemeriksa Keuangan maupun yang diperiksa agar hasil dari pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara mengandung unsur rasa keadilan. Sehingga dengan demikian, memiliki kegunaan bagi penyelenggaraan pemerintahan negara terkini dan ke depan agar tercapai tujuan negara untuk mensejahterakan rakyatnya.

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek ekonomis. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja, pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan serta pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai jenis bukti, untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program/kegiatan yang diperiksa.

Pemeriksaan kinerja menghasilkan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja suatu program dan memudahkan pengambilan keputusan bagi pihak yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan melakukan tindakan koreksi serta meningkatkan pertanggungjawaban publik. Pemeriksaan kinerja dapat memiliki lingkup yang luas atau sempit serta menggunakan berbagai metodologi, berbagai tingkat analisis, penelitian atau evaluasi. Pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, simpulan, dan rekomendasi.

Tujuan pemeriksaan yang menilai hasil dan efektivitas suatu program adalah mengukur sejauhmana suatu program mencapai tujuannya. Pertama, tujuan pemeriksaan yang menilai ekonomi dan efisiensi berkaitan dengan apakah suatu entitas telah menggunakan sumber dayanya dengan cara yang paling produktif di dalam mencapai tujuan program. Kedua tujuan pemeriksaan itu dapat saling berkaitan satu sama lain dan dapat dilaksanakan secara bersamaan dalam suatu pemeriksaan kinerja. Contoh, tujuan ekonomi dan efisiensi berdasarkan Peraturan Nomor 01 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, tertuju pada penilaian atas;

- a. sejauhmana tujuan peraturan perundang-undangan dan organisasi dapat dicapai;

- b. kemungkinan alternatif lain yang dapat meningkatkan kinerja program atau menghilangkan faktor-faktor yang menghambat efektivitas program;
- c. perbandingan antara biaya dan manfaat atau efektivitas biaya suatu program;
- d. sejauhmana suatu program mencapai hasil yang diharapkan atau menimbulkan dampak yang tidak diharapkan;
- e. sejauhmana program berduplikasi, bertumpah tindih, atau bertentangan dengan program lain yang sejenis;
- f. sejauhmana entitas yang diperiksa telah mengikuti ketentuan pengadaan yang sehat;
- g. validitas dan keandalan ukuran-ukuran hasil dan efektivitas program, atau ekonomi dan efisiensi;
- h. keandalan, validitas, dan relevansi informasi keuangan yang berkaitan dengan kinerja suatu program.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa. Pemeriksaan tersebut dapat bersifat eksaminasi, reviu, atau prosedur yang disepakati. Pemeriksaan itu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern.

Ketika pemeriksa melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu berdasarkan permintaan, badan pemeriksa keuangan wajib memastikan melalui komunikasi tertulis yang memadai bahwa sifat pemeriksaan adalah telah sesuai dengan permintaan. Pemberitahuan mengenai pemeriksaan telah sesuai dengan permintaan, pada hakikatnya adalah suatu bentuk rasa keadilan dan kepastian hukum yang diberikan kepada yang diperiksa. Tindakan selanjutnya adalah bergantung pada pihak yang diperiksa untuk memanfaatkan atau tidak hasil pemeriksaan dalam rangka penataan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemeriksa secara professional bertanggung jawab merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan untuk memenuhi tujuan pemeriksaan. Dalam melaksanakan tanggung jawab profesionalnya, pemeriksa harus memahami prinsip-prinsip pelayanan kepentingan publik serta menjunjung tinggi integritas, objektivitas, dan independensi. Pemeriksa harus memiliki sikap untuk melayani kepentingan publik, menghargai dan memelihara kepercayaan publik, dan mempertahankan profesionalisme. Tanggungjawab itu sangat penting dalam pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Untuk itu standar pemeriksaan memuat konsep keuangan akuntabilitas yang merupakan landasan dalam pelayanan kepentingan publik.

Pemeriksa harus mengambil keputusan yang konsisten dengan kepentingan publik dalam melakukan pemeriksaan. Dalam melaksanakan tanggung jawab profesionalnya, pemeriksa dapat menghadapi tekanan dan/atau konflik dari manajemen entitas yang diperiksa, berbagai tingkat jabatan pemerintah, dan pihak yang boleh mempengaruhi objektivitas dan independensi pemeriksa. Oleh karena itu menghadapi tekanan dan atau konflik tersebut, pemeriksa harus menjaga integritas dan menjunjung tinggi tanggung jawab kepada publik.

Untuk mempertahankan dan memperluas kepercayaan publik, pemeriksa harus melaksanakan seluruh tanggung jawab profesionalnya dengan derajat integritas yang tertinggi. Pemeriksa harus professional, objektif, berdasarkan fakta, dan tidak berpihak. Pemeriksa harus bersikap jujur dan terbuka kepada entitas yang diperiksa dan para pengguna laporan hasil pemeriksaan dalam melaksanakan pemeriksaannya dengan tetap mempertahankan batasan kerahasiaan yang dimuat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu, pemeriksa harus berhati-hati dalam menggunakan informasi yang diperoleh selama melaksanakan pemeriksaan.

Pemeriksa tidak boleh menggunakan informasi tersebut di luar pelaksanaan pemeriksaan kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketelitian pemeriksa menggunakan informasi sangat terkait dari kemanfaatannya terhadap objek yang diperiksa. Sekalipun informasi itu dipandang benar tetapi tidak tergolong sebagai alat bukti, seyogianya dapat dikesampingkan untuk menjaga tingkat validitas pemeriksaan tersebut.

Pelayanan dan kepercayaan publik harus lebih diprioritaskan daripada kepentingan pribadi. Integritas dapat mencegah kebohongan dan pelanggaran prinsip tetapi tidak dapat menghilangkan kecerobohan dan perbedaan pendapat. Integritas mensyaratkan pemeriksa untuk memperhatikan jenis dan nilai-nilai yang terkandung dalam sumber teknis dan etika. Integritas juga mensyaratkan agar pemeriksa memperhatikan prinsip-prinsip objektivitas dan independensi. Sebenarnya integritas sangat menentukan kepribadian pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Sementara itu, pemeriksa harus objektif dan bebas dari benturan kepentingan dalam menjalankan tanggung jawab profesionalnya. Pemeriksa juga bertanggung jawab untuk mempertahankan independensi dalam sikap mental dan independensi dalam penampilan perilaku pada saat melaksanakan pemeriksaan. Bersikap objektif merupakan cara berpikir yang tidak memihak, jujur secara intelektual, dan bebas dari benturan kepentingan. Bersikap independen berarti menghindarkan hubungan yang dapat mengganggu sikap mental dan penampilan objektif pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan. Untuk mempertahankan objektivitas dan independensi, diperlukan penilaian secara terus menerus terhadap hubungan pemeriksa dengan entitas yang diperiksa.

Pemeriksa bertanggung jawab untuk menggunakan pertimbangan profesional dalam menerapkan lingkup dan metodologi, menentukan

pengujian dan prosedur yang akan dilaksanakan, melaksanakan pemeriksaan dan melaporkan hasilnya. Pemeriksa harus mempertahankan integritas dan objektivitas pada saat melaksanakan pemeriksaan untuk menentukan keputusan yang konsisten dengan kepentingan publik. Dalam melaporkan hasil pemeriksaannya, pemeriksa bertanggung jawab untuk mengungkapkan semua hal yang material atau signifikan yang diketahuinya. Ketika tidak diungkapkan dapat mengakibatkan kesalahpahaman para pengguna laporan hasil pemeriksaan, kesalahan dalam penyajian hasilnya, atau menutupi praktik-praktik yang tidak patut atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pula, pemeriksa bertanggung jawab untuk membantu manajemen dan para pengguna laporan hasil pemeriksaan lainnya untuk memahami tanggung jawab pemeriksa berdasarkan standar pemeriksaan dan cakupan pemeriksaan yang ditentukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka membantu pihak manajemen dan para pengguna laporan hasil pemeriksaan lainnya memahami tujuan, jangka waktu dan data yang diperlukan dalam pemeriksaan. Pemeriksa harus mengkomunikasikan informasi yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pemeriksaan kepada pihak-pihak yang terkait selama tahap perencanaan pemeriksaan.

3. Pelaksanaan Pemeriksaan

Sebelum dilakukan pemeriksaan, terlebih dahulu Badan Pemeriksa Keuangan menentukan objek pemeriksaan, perencanaan, dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri. Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat lembaga perwakilan, seperti Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Permintaan itu dapat berupa hasil keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan alat kelengkapan lembaga perwakilan termaksud. Namun, keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan alat kelengkapan lembaga perwakilan tersebut tidak bersifat mengikat, kecuali bila badan pemeriksa keuangan menganggap bahwa keputusan itu memiliki relevansi dengan objek pemeriksaan.

Ketika keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan kelengkapan lembaga perwakilan memiliki keterkaitan dengan objek pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengadakan pertemuan konsultasi untuk membicarakannya. Dalam pertemuan itu diharapkan terdapat keseragaman pendapat terhadap objek yang diteliti sehingga menghasilkan pemeriksaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam pertemuan itu, Badan Pemeriksa Keuangan tetap berpegang pada kebebasan dan kemandirian agar objek pemeriksaan yang telah ditentukan dapat dipertahankan dan dilaksanakan pemeriksaannya.

Perencanaan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan dapat mempertimbangkan informasi dari pemerintah, bank sentral, dan masyarakat. Informasi dari pemerintah termasuk dari lembaga independen yang dibentuk dalam upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, seperti komisi pemberantasan korupsi, komisi pengawasan persaingan usaha, dan pusat pelaporan dan analisis transaksi keuangan. Sementara itu, informasi dari masyarakat termasuk hasil penelitian dan pengembangan kajian, pendapat dan keterangan organisasi profesi terkait, berita media massa, pengaduan langsung dari masyarakat.

Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dan tanggung jawab keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparatur

pengawasan intern pemerintah. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah berkewajiban disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah diharapkan menjadi informasi bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam upaya mengungkapkan ketidakbenaran pengelolaan keuangan negara atau tanggung jawab keuangan negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Sementara itu, dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar Badan Pemeriksa Keuangan yang bekerja untuk dan atas nama badan pemeriksa keuangan. Pemeriksa yang digunakan ketika Badan Pemeriksa Keuangan tidak memiliki atau tidak cukup memiliki pemeriksa dan tenaga ahli yang diperlukan dalam suatu pemeriksaan. Pemeriksa dan/atau tenaga ahli dalam bidang tertentu dari luar badan pemeriksa keuangan dimaksudkan adalah pemeriksa di lingkungan aparat pengawasan intern pemerintah, pemeriksa, dan/atau tenaga ahli lain yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh badan pemeriksa keuangan.

Ketika pemeriksaan berlangsung terhadap pengelolaan keuangan negara dan tanggung jawab keuangan negara, pemeriksa menurut Pasal 10 UUP3KN dapat;

- a. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dan tanggungjawab keuangan negara;
- b. mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, asset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;
- c. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;

- d. meminta keterangan kepada seseorang;
- e. memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

Berkaitan dengan meminta keterangan kepada seseorang, Badan Pemeriksa Keuangan dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang. Pemanggilan itu dilakukan setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Pemanggilan itu harus memenuhi prosedur yang telah ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak melanggar hak asasi manusia bagi pihak-pihak yang dipanggil oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pemanggilan harus dilakukan dalam bentuk tertulis dengan memuat identitas yang dipanggil serta maksud dari pemanggilan tersebut.

Terhadap pemeriksaan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah. Pengujian dan penilaian dimaksud termasuk atas pelaksanaan sistem kendali mutu dan hasil pemeriksaan aparat pemeriksa intern pemerintah. Berdasarkan pengujian dan penilaian, badan pemeriksa keuangan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pemeriksaan. Hasil pengujian dan penilaian menjadi masukan bagi pemerintah untuk memperbaiki pelaksanaan sistem pengendalian dan kinerja pemeriksaan intern.

Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara dan/atau unsur pidana. Pengungkapan kerugian negara dan/atau unsur pidana adalah upaya terakhir yang dilakukan oleh pemeriksa ketika pihak yang diperiksa tidak berusaha untuk mengembalikan kerugian negara karena perbuatannya. Pemeriksaan investigatif sangat dibutuhkan untuk menstabilkan keuangan negara berada pada posisi semula.

Jika hasil pemeriksaan ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Instansi yang terkait dengan pelaporan badan pemeriksa keuangan adalah kepolisian, Kejaksaan, atau komisi pemberantasan korupsi. Tata cara penyampaian laporan tersebut diatur bersama oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pemerintah, untuk menghindari ketentuan yang dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang.

4. Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan

Setelah pemeriksaan berakhir dilaksanakan, pemeriksa wajib membuat atau menyusun laporan hasil pemeriksaan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pemeriksaan yang dilaksanakan. Jika diperlukan dapat pula dibuatkan disusun mengenai laporan intern pemeriksaan. Laporan intern diterbitkan sebelum suatu pemeriksaan secara keseluruhan dengan tujuan untuk segera dilakukan tindakan pengamanan dan/atau pencegahan bertambahnya kerugian negara.

Pada hakikatnya, laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini. Opini merupakan pernyataan professional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria, sebagai berikut;

- a. kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan;
- b. kecukupan pengungkapan;
- c. kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- d. efektifitas sistem pengendalian intern.

Kemudian, terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa atas nama Badan Pemeriksa Keuangan setelah melakukan pemeriksaan adalah sebagai berikut;

- a. opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*);
- b. opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*);
- c. opini tidak wajar(*adversed opinion*); dan

d. pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Sementara itu, laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja dengan laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu, secara substansi memiliki perbedaan dari aspek yuridis, keduanya merupakan bentuk ketetapan yang dapat dipersengketakan di pengadilan tata usaha negara. Ketika ada tanggapan atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa dari pejabat pemerintah yang bertanggungjawab, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.

Badan Pemeriksa Keuangan melaporkan hasil pemeriksaan atas keuangan pemerintah pusat kepada dewan perwakilan rakyat selambat-lambatnya dua bulan setelah menerima laporan keuangan pemerintah pusat. Laporan keuangan pemerintah pusat setidaknya meliputi laporan realisasi anggaran negara, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan hukum lainnya. Laporan hasil pemeriksaan tersebut, disampaikan pula kepada Presiden sesuai dengan kewenangannya, yakni sebagai kepala pemerintahan negara.

Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya. Demikian pula laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu disampaikan kepada Presiden sesuai dengan kewenangannya. Kemudian, tata cara penyampaian laporan hasil pemeriksaan atas kinerja, laporan hasil pemeriksaan atas keuangan, dan laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu, diatur bersama oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan

kewenangan masing-masing. Hal ini dimaksudkan agar tidak menimbulkan kesalahpahaman mengenai pelaksanaan laporan hasil pemeriksaan tersebut.

Laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dinyatakan terbuka untuk umum berarti dapat diperoleh dan/atau diakses oleh masyarakat. Laporan hasil pemeriksaan tersebut, tidak termasuk laporan yang memuat rahasia negara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perlindungan terhadap rahasia negara yang termuat dalam laporan hasil pemeriksaan merupakan tindakan yang sah, agar negara berada dalam keadaan stabil dari gangguan, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Kadangkala laporan hasil pemeriksaan memuat rekomendasi, sehingga pejabat wajib menindaklanjutinya. Tindak lanjut atas rekomendasi dapat berupa pelaksanaan seluruh atau sebagian dari rekomendasi tersebut. Selain itu, pejabat wajib pula memberikan jawaban atas penjelasan kepada Badan Pemeriksa Keuangan tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan yang bersangkutan. Jawaban itu disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya enam puluh hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. Pejabat yang tidak melaksanakannya dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya teguran tertulis sampai kepada pemberhentian tidak dengan hormat.

BAB 5

KERUGIAN NEGARA

A. Pengertian

Kesalahan pengelolaan keuangan negara menyebabkan peruntukannya tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian negara. Kesalahan terjadi karena pelakunya melakukan kesengajaan atau kelalaian dalam mengelola keuangan negara. Hal ini tidak boleh dilakukan agar terhindar dari cengkeraman hukum sebagai objek hukum bukan merupakan subjek hukum selaku pendukung hak dan kewajiban dalam perhubungan hukum di bidang pengelolaan keuangan negara.

Kerugian negara menurut Pasal 1 angka 1 UUPN adalah berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja ataupun lalai. Pengertian ini menunjukkan bahwa kerugian negara mengandung arti yang luas sehingga mudah dipahami dan ditegakkan bila terjadi pelanggaran dalam pengelolaan keuangan negara. Di samping itu, kerugian negara tidak boleh diperkirakan sebagaimana yang dikehendaki tetapi wajib dipastikan berapa jumlah yang dialami oleh negara pada saat itu. Hal ini dimaksudkan agar terdapat suatu kepastian hukum terhadap keuangan negara yang mengalami kekurangan agar dibebani tanggungjawab bagi yang menimbulkan kerugian negara.

Sementara menurut Djoko Sumaryanto (2009;29) bukanlah kerugian negara dalam pengertian didunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum). Dalam kaitan ini, faktor-faktor lain yang

menyebabkan kerugian negara adalah penerapan kebijakan yang tidak benar, memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Sebenarnya pengelola keuangan negara melupakan indentitasnya pada saat disertai tugas untuk mengurus keuangan negara sehingga negara mengalami kerugian. Kerugian keuangan negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun kelalaian.

B. Timbulnya Kerugian Negara

Ketika faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya kerugian keuangan negara tersebut dikaji dalam aspek hukum, kerugian negara berada dalam rana hukum publik, seperti hukum keuangan negara dan hukum pidana. Kedua jenis hukum ini memiliki substansi yang berbeda tetapi tetap pada tujuan yang sama berupa menempatkan keuangan negara dalam kedudukan normal. Hal ini didasarkan bahwa keuangan negara merupakan daya dukung dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana dimaksudkan dalam Aline keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Kerugian negara dan tuntutan ganti kerugian merupakan substansi dalam hukum keuangan negara yang melibatkan pihak pengelola keuangan negara dengan pihak yang berwenang melakukan tuntutan ganti kerugian. Ketika salah satu pihak tidak dapat melaksanakan fungsinya, berarti terdapat kendala terhadap penegakkan hukum keuangan negara. Kendala itu harus dikesampingkan sehingga tujuan negara yang hendak dicapai dapat memperoleh pembiayaan sebagaimana yang diamanatkan dalam anggaran negara.

Sementara terkaitnya hukum pidana dalam masalah kerugian negara karena perbuatan itu dilakukan untuk memperkaya diri sendiri,

orang lain, atau korporasi sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara atau bahkan perekonomian negara. Hal ini didasarkan bahwa kerugian keuangan negara atau perekonomian negara merupakan salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam UUPTPK. Di lain pihak, sebenarnya hukum perdata tidak menjangkau mengenai kerugian negara dan penyelesaiannya walaupun terdapat prosedur tuntutan ganti kerugian maupun penjatuhan sanksi berupa ganti kerugian. Ketidakjangkauan hukum perdata disebabkan substansi hukum yang terkandung di dalamnya hanya bersifat keperdataan, yakni mengatur hubungan hukum antara seseorang dengan orang lain saja.

Timbulnya kerugian negara menurut Yunus Husein (2008;7) sangat terkait dengan berbagai transaksi, seperti transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang piutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan. Dalam kaitan ini, Djoko Sumaryanto (2009;40) mengemukakan bahwa tiga kemungkinan terjadinya kerugian negara tersebut menimbulkan beberapa kemungkinan peristiwa yang dapat merugikan keuangan negara, adalah sebagai berikut;

1. Terdapat pengadaan barang-barang dengan harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar, sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga yang sewajarnya;
2. Harga pengadaan barang dan jasa wajar. Wajar tetapi tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa yang dipersyaratkan. Kalau harga barang dan jasa murah, tetapi kualitas barang dan jasa kurang baik, maka dapat dikatakan juga merugikan keuangan negara;
3. Terdapat transaksi yang memperbesar utang negara secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan negara karena kewajiban negara untuk membayar utang semakin besar;

4. Piutang negara berkurang secara tidak wajar dapat juga dikatakan merugikan keuangan negara;
5. Kerugian negara dapat terjadi kalau aset negara berkurang karena dijual dengan harga yang murah atau dihibahkan kepada pihak lain atau ditukar dengan pihak swasta atau perorangan (*ruilasg*);
6. Untuk merugikan negara adalah dengan memperbesar biaya instansi atau perusahaan. Hal ini dapat terjadi baik karena pemborosan maupun dengan cara lain, seperti membuat biaya fiktif. Dengan biaya yang diperbesar, keuntungan perusahaan yang menjadi objek pajak semakin kecil; dan
7. Hasil penjualan suatu perusahaan dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi perusahaan tersebut.

Kerugian negara sebagaimana tersebut diatas, merupakan kerugian negara ditinjau dari aspek hukum keuangan negara. Dalam arti terkait dengan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh suatu instansi atau suatu perusahaan yang mengaitkan keuangan negara dalam aset perusahaan yang bersangkutan. Hal ini bertujuan untuk memisahkan secara tegas kerugian negara yang terkait dengan hukum keuangan negara dengan hukum pidana. Oleh karena, dalam UUP3KN memiliki substansi yang memandang kerugian negara tidak hanya tertuju pada pengelolaan keuangan negara tetapi termasuk pula merugikan perekonomian negara.

Kerugian negara dari aspek UUP3KN dapat terjadi pada dua tahap sebagaimana dikemukakan oleh Djoko Sumaryanto (2009;59), yaitu pada tahap dana akan masuk pada kas negara dan pada tahap dana akan keluar dari kas negara. Pada tahap dana yang akan masuk ke kas negara kerugian bisa terjadi melalui; konspirasi pajak, konspirasi denda, konspirasi engembalian kerugian negara dab penyelundupan. Sedangkan pada tahap dana akan keluar dari kas negara kerugian terjadi akibat; Mark Up, korupsi, kredit macet, pelaksanaan kegiatan

yang tidak sesuai dengan program dan lain-lain. Sementara yang dimaksud dengan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan perekonomian negara ialah pelanggaran-pelanggaran pidana terhadap peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bidang kewenangannya.

Berbeda halnya yang dilakukan oleh Theodorus M. Tuanakotta (2009;158-164) dengan tegas membagi atas lima sumber kerugian keuangan negara adalah sebagai berikut;

1. Pengadaan Barang dan Jasa

Bentuk kerugian keuangan negara dari pengadaan barang dan jasa adalah pembayaran yang melebihi jumlah seharusnya. Bentuk kerugian ini dapat berupa hal-hal berikut;

- a. *Mark Up* untuk barang yang spesifikasinya sudah sesuai dengan dokumen tender. Kualitas dan kuantitas barang sudah benar tetapi harganya lebih mahal;
- b. Harga yang lebih mahal dikarenakan kualitas barang yang dipasok di bawah persyaratan. Harga secara total “sesuai” dengan kontrak tetapi kualitas dan/atau kuantitas barang lebih rendah dari yang disyaratkan;
- c. Syarat penyerahan barang (*terms of delivery*) lebih “istimewa”. Oleh karena syarat pembayaran (*terms of payment*) tetap, maka ada kerugian bunga;
- d. Syarat pembayaran yang lebih baik, tetapi syarat-syarat lainnya seperti kuantitas, kualitas, dan syarat penyerahan barang tetap. Seperti contoh di atas, ada kerugian bunga;
- e. Kombinasi dari kerugian yang disebutkan di atas, seperti *mark up* dan adanya kerugian bunga.

2. Pelepasan Aset

Istilah yang lebih sering di dengar adalah pelapasan kekayaan negara atau pelepasan harta negara. Di bawah ini bentuk pelepasan aset (*disposal of asset* atau *asset disposal*) dan kerugian yang dapat ditimbulkannya, sebagai berikut;

- a. Penjualan aset yang dilakukan berdasarkan “nilai buku” (nilai buku akuntansi) sebagai patokan. Panitia penjualan (boleh Direksi dengan persetujuan Dewan Komisaris) menyetujui harga jual di atas nilai buku. Proses penjualannya dapat dengan atau tanpa tender. Praktik tender yang curang serupa dengan proses tender pada pengadaan barang dan jasa;
- b. Penjualan tanah dan bangunan “diatur” melalui Nilai Jual Objek Pajak hasil kolusi dengan pejabat terkait. Nilai Jual Objek Pajak di sini berperan seperti “nilai buku”, yaitu sebagai pembenaran, seakan-akan penjualanya telah dilakukan dengan *due process*.
- c. Tukar guling (*ruilslag*) tanah dan bangunan yang dikuasai negara dengan tanah, bangunan, atau aset lain. Oleh karena aset ditukar dengan aset, maka nilai pertukaran (*exchange values*)-nya lebih sulit ditentukan. Contoh, dokumen transaksi menunjukkan bahwa tanah seluas delapan hektar ditukar dengan tanah seluas delapan puluh hektar. Padahal tanah seluas delapan hektar berlokasi di kawasan prima di ibukota (negara, provinsi, dan kabupaten/kota). Sedangkan tanah seluas delapan puluh hektar berlokasi di tempat yang belum pernah dikunjungi manusia. Masalah lain adalah surat-surat kepemilikan, penguasaan atas tanah, peruntukkan tanah, dan izin-izin atas bangunan yang diterima dalam tukar guling. Aset negara yang bernilai tinggi di-ruilslag dengan “tanah bodong” (*substance* disamarkan melalui *form*).

- d. Pelepasan hak negara untuk menagih. Hak negara dapat timbul karena perikatan (misalnya dalam Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) dan putusan pengadilan. Pelaksanaan klaim atau hak atagih seringkali terlaksana seret; tidak atau kurang ada pengendalian internal atas hak tagih ini atau tindak lanjutnya sangat lemah. Para makelar perkara (wartawan memperkenalkan istilah “markus” atau makelar kasus) memberikan peransang kepada penguasa untuk “menghilangkan” hak tagih. Atau sebaliknya, penegak hukum melihat “peluang” untuk berkooptasi dengan para makelar kasus. Bentuk dan besarnya kerugian keuangan negara seharusnya bukan semata-mata jumlah pokok (*total loss*), tetapi juga kerugian bunga untuk periode sejak hak tagih “hilang” sampai terpidana membayar kembali berdasarkan putusan majelis hakim.

3. Pemanfaatan Aset

Kementerian Negara, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara, Badan Layanan Umum dan Lembaga-lembaga negara lainnya mempunyai aset yang mungkin belum dimanfaatkan secara penuh karena “salah beli” atau “salah urus”. Pihak ketiga melihat peluang untuk memanfaatkan kekayaan negara ini, tetapi bukan melalui transaksi jual-beli. Transaksinya dapat berupa sewa, kerjasama operasional, atau kemitraan strategis.

Aset atau kekayaan negara yang dapat “dikaryakan” bermacam-macam bentuknya. Kekayaan tersebut dapat berupa aset berwujud (*tangible asset*) maupun aset tak berwujud (*intangible asset*). Aset berwujud yang dapat dimanfaatkan antara lain; gedung perkantoran, pesawat terbang, helikopter, kapal laut, alat-alat berat di bidang konstruksi, bandar udara (dan/atau fasilitasnya), sampai kekayaan berupa ambulans, komputer, dan mesin fotokopi. Sedangkan aset tak berwujudnya dapat berupa hak atas tanah, hak penguasaan hutan,

“peruntukkan yang sudah ditentukan untuk dikuasai negara”, dan lain-lain.

Bentuk-bentuk kerugian keuangan negara dari pemanfaatan aset antara lain;

- a. negara tidak memperoleh imbalan yang layak menurut harga pasar;
- b. negara ikut menanggung kerugian dalam kerjasama operasional yang melibatkan aset negara yang “dikaryakan” kepada mitra usaha;
- c. negara kehilangan aset yang dijadikan jaminan kepada pihak ketiga, dalam rangka kerjasama operasional atau kerjasama lainnya (di mana aset diperhitungkan sebagai *inbreng*), atau perbuatan lainnya.

4. Penempatan Aset

Penempatan aset (*asset placement*) merupakan penanaman atau investasi dari dana-dana negara. Kerugian keuangan negara terjadi karena kesengajaan menempatkan dana-dana tersebut pada investasi yang tidak seimbang *riskreward*-nya. Tidak jarang, substansi penempatan aset sudah memperlihatkan unsur perbuatan melanggar hukum, meskipun seandainya diabaikan masalah imbalannya (*reward*) yang sangat rendah.

Kementerian Negara, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara, Badan Layanan Umum dan Lembaga-lembaga negara lainnya yang mempunyai kelebihan dana kadangkala terpengaruh melakukan penempatan aset dengan resiko yang relatif tinggi dibandingkan dengan imbalannya. Ciri yang menonjol adalah tidak searahnya “usaha baru” dengan bisnis inti (*core business*). Penempatan aset merupakan “kiat” para pelaku kejahatan kerah putih (*white collar crime*). Transaksi didukung dengan segala

dokumen hukum yang “sah” dan “lengkap”. Bentuk luarnya sempurna, tetapi substansinya *bodong*.

Pejabat negara secara pribadi dapat menikmati keuntungan dari penempatan aset ini, selama penempatan aset itu memberikan hasil atau keuntungan. Sebaliknya, ketika penempatan aset itu menderita kerugian (misalnya, mitra melarikan dana-dana yang diinvestasi), pejabat tersebut “tidak bertanggungjawab”. Adapun bentuk-bentuk kerugian keuangan negara yang terkait dengan penempatan aset negara, mencakup hal-hal sebagai berikut;

- a. Imbalan yang tidak sesuai dengan resiko. Kerugiannya adalah sebesar selisih bunga ditambah premi untuk faktor tambahan risiko dengan imbalan yang diterima selama periode sejak dilakukannya penempatan aset sampai pengembaliannya;
- b. Jumlah pokok yang ditanamkan (principal amount) dan yang hilang. Kerugiannya adalah sebesar jumlah pokok dan bunga;
- c. Kalau ada dana-dana pihak ketiga (di samping dana negara) yang ikut hilang dan ditalang oleh negara, kerugiannya adalah sebesar jumlah pokok dari dana talangan beserta bunganya.

5. Kredit Macet

Kredit diberikan dengan melanggar tata cara perkreditan, baik yang ditetapkan oleh Bank Indonesia maupun oleh bank Badan Usaha Milik Negara itu sendiri. Sejak awal dapat diperkirakan bahwa kredit ini akan menjadi macet. Bankir yang koruptor (dan tim pembelanya) akan menggunakan argumen bahwa kredit macet merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari risiko usaha perbankan.

Pemberian kredit dengan cara ini merupakan kejahatan kerah putih, dilakukan dalam bentuk kolusi antara pejabat bank (kadang-kala sampai tingkat Direksi, dengan atau tanpa restu anggota Dewan Komisaris) dan sarat dengan benturan kepentingan. Pada tingkat penyidikan (atau tahap selanjutnya), pelaku yang menjadi penerima

kredit mencoba menyelesaikan kredit macetnya dengan melunasi pokok pinjaman (dengan atau tanpa negosiasi *haircut*). Penyelesaian pokok pinjaman ini seharusnya tidak menyelesaikan tindak pidana korupsi. Oleh karena pemberian kreditnya dilakukan dengan cara melanggar hukum, bentuk kerugian keuangan negara berupa jumlah pokok dan bunga tanpa dikurangi hak *haircut*. Tindak pidana korupsi yang terkandung dalam transaksi ini membedakan transaksi kredit macet ini dari kredit macet yang merupakan bagian dari credit risk suatu bank Badan Usaha Milik Negara. Kalau risiko ini murni risiko bisnis, wajar jika bank memberikan *haircut* dalam proses restrukturisasi pinjaman.

C. Pengembalian Kerugian Negara Di Luar Peradilan

Tidak selalu pengembalian kerugian negara dilakukan melalui pengadilan negeri dalam lingkungan peradilan umum, pengadilan tindak pidana korupsi maupun komisi pemberantasan korupsi. Hal ini didasarkan bahwa UUPPTKN memberi peluang agar kerugian negara yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara diharapkan dilakukan penyelesaiannya tanpa melibatkan lembaga peradilan. Sekalipun tidak melibatkan lembaga peradilan tidak berarti merupakan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh para pihak ketika berupaya untuk mengembalikan keuangan negara yang dikategorikan sebagai suatu kerugian negara.

Upaya hukum yang dilakukan oleh pihak yang diberi wewenang untuk melakukan pengembalian kerugian negara di luar peradilan merupakan tata cara yang tidak dikenal dalam prosedur pada lembaga peradilan. Tata cara yang dilakukan di luar peradilan dalam rangka pengembalian kerugian negara diatur dalam UUBPK dan dilaksanakan oleh badan pemeriksa keuangan. Bentuk penyelesaian yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan berupa tuntutan ganti kerugian yang

berkaitan dengan keuangan negara yang dikategorikan sebagai suatu kerugian negara. Tuntutan ganti kerugian yang dibebankan oleh badan pemeriksa keuangan kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa menimbulkan kerugian keuangan negara.

1. Tuntutan Ganti Kerugian

Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggungjawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan negara pada khususnya. Pengertian seseorang bukan hanya bendahara, termasuk pula pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain yang bertugas mengelola keuangan negara. Sementara itu, bendahara meliputi bendahara umum negara, kuasa bendahara umum negara, dan bendahara yang berada pada kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara.

Ketika negara mengalami kerugian akibat pengelolaan keuangan negara yang tidak benar, negara wajib mengenakan tuntutan ganti kerugian kepada pihak yang melakukannya. Pengenaan tuntutan ganti kerugian bertujuan untuk memulihkan keuangan negara yang mengalami kekurangan dan, dikembalikan pada keadaan semula sehingga digunakan kembali dalam mencapai tujuan negara. Pengenaan tuntutan ganti kerugian tidak boleh dilakukan tanpa didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku karena negara Indonesia adalah negara hukum.

Pengenaan tuntutan ganti kerugian terdapat dua hal yang prinsipil dan saling keterkaitan satu dengan lainnya, yakni pihak yang

menjatuhkan sanksi berupa ganti kerugian dan pihak yang dikenakan tuntutan ganti kerugian. Pihak yang menjatuhkan ganti kerugian tidak boleh sewenang-wenang membebaskan tuntutan ganti kerugian tanpa didasarkan pada bukti-bukti yang diperkenankan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pihak yang dikenakan tuntutan ganti kerugian, wajib melakukan pembayaran sebagai bentuk penggantian kerugian negara tatkala cukup bukti bahwa yang bersangkutan terbukti melakukannya.

a. Bendahara

Bendahara dalam ruang lingkup ini hanya tertuju pada bendahara yang berada di kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Jika bendahara dalam pengelolaan keuangan negara melakukan perbuatan melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya dan langsung menimbulkan kerugian negara, wajib mengganti kerugian negara. Pembebanan ganti kerugian adalah konsekuensi dari sumpah jabatan yang diucapkan pada saat pelantikannya menjadi bendahara berupa melaksanakan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya secara jujur dan konsisten.

Ketika ada kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara, kerugian itu tidak boleh dipeti-eskan karena berpengaruh pada kegiatan yang membutuhkan pembiayaan dari keuangan negara. Kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara yang berkompeten untuk itu. Penyampaian kerugian negara merupakan kewajiban hukum yang melekat pada jabatan yang dipangkunya. Sebenarnya penyampaian kerugian negara, bertujuan agar dilakukan penanggulangan (refressif) berupa pembebanan ganti kerugian kepada bendahara yang bersangkutan.

Di samping itu, kerugian negara diberitahukan pula kepada badan pemeriksa keuangan dalam jangka waktu selambat-lambatnya tujuh

hari setelah diketahui kerugian negara. Karena, kerugian negara dilakukan oleh bendahara yang proses tuntutan ganti rugi berada dalam kewenangan badan pemeriksa keuangan. Sebenarnya pengenaan tuntutan ganti kerugian atas perbuatan yang dilakukan bendahara bukan merupakan kewenangan menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara melainkan kewenangan badan pemeriksa keuangan. Tujuan pemberitahuan untuk mencocokkan laporan pertanggungjawaban bendahara yang disampaikan kepada badan pemeriksa keuangan. Proses tuntutan ganti kerugian terhadap kerugian negara oleh bendahara berada dalam kewenangan badan pemeriksa keuangan.

Bendahara yang terbukti melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, segera dimintakan membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak. Surat keterangan itu berisikan pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian negara merupakan tanggungjawabnya dan bersedia menggantikannya. Ketika bendahara tidak membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak bukan merupakan kewenangan menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara untuk menegurnya, melainkan kewenangan badan pemeriksa keuangan. Hal ini didasarkan bahwa proses tuntutan ganti kerugian kepada bendahara adalah kewenangan badan pemeriksa keuangan.

Bentuk teguran yang dilakukan badan pemeriksa keuangan kepada bendahara yang tidak membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak adalah diterbitkannya surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan. Surat keputusan itu mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (*conservatoir beslaag*) terhadap barang-barang milik bendahara sebagai jaminan atas kerugian negara. Sita jaminan diperuntukkan terutama terhadap barang-barang bergerak kemudian dapat diikuti dengan barang-barang tidak bergerak,

bila dipandang bahwa nilai barang-barang bergerak belum cukup untuk memenuhi jumlah kerugian negara.

Setelah diketahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan negara, badan pemeriksa keuangan menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara. Surat keputusan itu diterbitkan ketika belum ada penyelesaian yang dilakukan berdasarkan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara yang ditetapkan oleh badan pemeriksa keuangan. Sebenarnya surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara merupakan tindak lanjut untuk memaksa bendahara agar mengganti kerugian negara. Upaya paksa dari badan pemeriksa keuangan bukan merupakan perbuatan melanggar hukum yang melanggar hak asasi manusia bagi bendahara yang bersangkutan. Upaya paksa itu dibenarkan oleh Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN) untuk dilakukan tatkala tidak memenuhi kewajibannya berupa mengganti kerugian negara yang terjadi pada saat sebagai bendahara.

Ketika dipandang bahwa surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara tidak sesuai dengan kenyataan (fakta hukum), bendahara berhak mengajukan keberatan atau pembelaan diri. Jangka waktu pengajuan keberatan adalah empat hari kerja setelah diterima surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara. Keberatan yang diajukan oleh bendahara dalam bentuk tertulis dan memuat alasan-alasan yang meyakinkan bahwa dalam kerugian negara bukan kesalahan, kelalaian, atau kealpaannya.

Apabila pada saat itu bendahara berada dalam keadaan memaksa (*force majeure*) sehingga tidak dapat membuat keberatan, diperkenankan untuk menunjuk kuasa khusus berdasarkan surat kuasa khusus yang dibuatnya. Penerima kuasa, berhak bertindak atas nama bendahara (sepemberi kuasa) dengan membuat surat keberatan

atas surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara. Agar surat keberatan dapat sah secara yuridis, penerima kuasa wajib melampirkan surat kuasa khusus tersebut pada surat keberatan yang bersangkutan dan disampaikan sebelum berakhir batas waktu yang telah ditentukan.

Sebenarnya keberatan yang diajukan oleh bendahara terhadap surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara merupakan bentuk perlawanan atas ketidaksesuaian fakta hukum dengan substansi yang terdapat dalam surat keputusan tersebut. Sebelum menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara, badan pemeriksa keuangan terlebih dahulu melakukan penelitian tentang ada atau tidak ada kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara. Sekalipun berwenang mengenakan tuntutan ganti kerugian kepada bendahara, seyogianya badan pemeriksa keuangan memiliki ketelitian dan kecermatan agar tidak melakukan pencemaran nama baik kepada bendahara yang bersangkutan.

Jika bendahara tidak mengajukan keberatan atau tertolak keberatan yang telah diajukannya, badan pemeriksa keuangan berwenang menerbitkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara kepada bendahara. Penolakan keberatan didasarkan bahwa bendahara tidak mampu membuktikan dalil-dalilnya yang termuat dalam surat keberatannya. Surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara, boleh dilaksanakan tanpa melalui putusan pengadilan karena memiliki kekuatan hukum sama dengan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Sebenarnya surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara memiliki kekuatan hukum yang bersifat eksekutorial sehingga dapat dilaksanakan tanpa dukungan dari putusan pengadilan.

Bendahara yang menerima surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara, wajib melakukan penyelesaian ganti

kerugian yang dialami oleh negara berdasarkan tata cara penyelesaiannya. Adapun tata cara penyelesaian ganti kerugian negara ditetapkan oleh badan pemeriksa keuangan setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Seyogianya, tata cara penyelesaian ganti kerugian negara memuat ketentuan yang memudahkan bagi bendahara untuk memenuhi kewajibannya agar pengembalian kerugian negara terlaksana secara mudah dan tidak memberatkan bendahara.

Tata cara penggantian kerugian negara diberlakukan pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit lima puluh satu persen sahamnya dimiliki oleh negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri. Pemberlakuan tata cara penggantian kerugian negara, dimaksudkan bahwa kerugian negara, baik di instansi pemerintah maupun di perusahaan umum dan perusahaan perseroan tidak memiliki perbedaan secara prinsipil. Sebenarnya kerugian negara terjadi karena perbuatan bendahara dalam bentuk kesengajaan atau kelalaian mengelola keuangan negara sebagai tanggungjawabnya.

Kerugian negara yang timbul merupakan kewajiban bendahara melakukan penggantian berdasarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara. Kewajiban bendahara senantiasa memperoleh pengawasan dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara, perusahaan negara dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara tempat terjadinya kerugian negara. Konsekuensi dari pengawasan itu, diharapkan penyelesaian kerugian negara dilaporkan kepada badan pemeriksa keuangan dalam jangka waktu selambat-lambatnya enam puluh hari setelah diketahui terjadinya kerugian negara.

Kerugian negara yang diakibatkan oleh bendahara wajib dilakukan penggantian berdasarkan tuntutan ganti kerugian dari badan pemeriksa keuangan. Kewajiban mengganti kerugian negara merupakan perwujudan dari tanggungjawab secara pribadi atas

kerugian keuangan negara yang berada dalam penggunaannya. Namun, tanggungjawab itu dapat dilimpahkan kepada pengampunya tatkala bendahara berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia. Konsekuensinya adalah penuntutan dan penagihan tersebut beralih kepada pengampu, yang memperoleh hak atau ahli waris terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya pada saat sebagai bendahara.

Tanggungjawab pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara menjadi hapus ketika dalam jangka waktu tiga tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara. Atau sejak bendahara diketahui melarikan diri atau meninggal dunia maka pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris tidak disampaikan oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara. Dengan demikian, pejabat yang berwenang memiliki kewajiban kepada pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris tersebut untuk memberitahukan kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara yang bersangkutan.

Setelah membayar ganti kerugian yang dibebankan oleh badan pemeriksa keuangan, bendahara itu dapat pula dikenakan sanksi administratif dari Presiden. Pengenaan sanksi administratif dari Presiden didasarkan pada Pasal 34 ayat (3) UUKN. Sanksi yang dikenakan kepada bendahara yang menimbulkan kerugian negara hanya bersifat tambahan karena yang bersifat pokok adalah mengganti kerugian yang dialami oleh negara pada saat pengelolaan keuangan negara. Jika pegawai negeri bukan bendahara diminta pertanggungjawabannya melalui lembaga peradilan maka dapat pula dikenakan sanksi berupa hukuman pokok dan hukuman tambahan. Hukuman itu tidak bersifat sanksi administratif, melainkan sanksi yang dijatuhkan oleh lembaga peradilan yang berwenang memutuskannya, misalnya hukum penjara dan denda.

b. Pegawai Negeri bukan Bendahara

Pengelolaan keuangan negara tidak selalu melibatkan bendahara, kadangkala dilakukan oleh seseorang selaku pegawai negara tetapi tidak berstatus sebagai bendahara, sehingga disebut sebagai pegawai negeri bukan bendahara. Selaku pengelola keuangan negara diharapkan tidak melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, agar tidak terjadi kerugian negara. Ketika dalam pengelolaan keuangan negara, pegawai negeri bukan bendahara melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung maupun tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian tersebut.

Ketika ada kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara, kerugian itu tidak boleh dipeti-eskan karena berpengaruh pada kegiatan yang membutuhkan pembiayaan dari keuangan negara. Kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara yang berkompeten. Penyampaian kerugian negara kepada menteri, pimpinan lembaga non departemen, pimpinan lembaga negara oleh atasan pegawai negeri bukan bendaharan merupakan kewajiban hukum yang melekat pada jabatannya. Sebenarnya penyampaian kerugian negara, bertujuan agar dapat dilakukan penanggulangan berupa pembebanan ganti kerugian terhadap pegawai negeri bukan bendahara yang bersangkutan.

Di samping itu, kerugian negara diberitahukan pula kepada badan pemeriksa keuangan dalam jangka waktu selambat-lambatnya tujuh hari setelah diketahui kerugian negara. Kerugian negara yang ditimbulkan pegawai negeri bukan bendahara wajib diketahui oleh badan pemeriksa keuangan sebagai dasar untuk melakukan pengawasan penyelesaian ganti kerugian. Sebenarnya pengenaan tuntutan ganti kerugian atas perbuatan yang dilakukan pegawai negeri

bukan bendahara adalah tanggungjawab menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara.

Tujuan pemberitahuan kepada Badan Pemeriksa Keuangan agar dilakukan pemantauan penyelesaian tuntutan ganti kerugian dilakukan sehingga penyelesaiannya tidak berlarut-larut. Hal ini berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUP3KN bahwa Badan Pemeriksa Keuangan memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara kepada pegawai negeri bukan bendahara pada kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara. Pemantauan Badan Pemeriksa Keuangan adalah untuk mengetahui sejauhmana terlaksananya penyelesaian pengenaan tuntutan ganti kerugian yang dilakukan oleh pimpinan kementerian negara, pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara tersebut.

Pegawai negeri bukan bendahara yang terbukti melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, segera dimintakan membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak. Surat keterangan itu berisikan pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian negara menjadi tanggung jawabnya dan bersedia menggantikannya. Ketika pegawai negeri bukan bendahara tidak membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak, kewenangan menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara untuk menegurnya. Hal ini didasarkan bahwa proses tuntutan ganti kerugian kepada pegawai negeri bukan bendahara adalah kewenangan menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara yang membawahnya.

Bentuk teguran kepada pegawai negeri bukan bendahara yang tidak membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak adalah menerbitkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan. Surat keputusan itu mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (*conservatoir beslaag*) terhadap barang-barang milik pegawai negeri

bukan bendahara sebagai jaminan atas kerugian negara. Sita jaminan diperuntukkan terutama terhadap barang-barang bergerak kemudian dapat diikuti dengan barang-barang tidak bergerak, bila dipandang bahwa nilai barang-barang bergerak belum cukup untuk memenuhi jumlah kerugian negara.

Kewajiban mengganti kerugian negara merupakan perwujudan dari tanggungjawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam penggunaan pegawai negeri bukan bendahara. Namun, tanggungjawab itu dapat dilimpahkan kepada pengampunya tatkala pegawai negeri bukan bendahara berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia. Konsekuensinya adalah penuntutan dan penagihan tersebut beralih kepada pengampu, yang memperoleh hak atau ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya pada saat sebagai pengelola keuangan negara.

Tanggungjawab pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara menjadi hapus ketika dalam jangka waktu tiga tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada pegawai negeri bukan bendahara. Atau sejak pegawai negeri bukan bendahara diketahui melarikan diri atau meninggal dunia maka pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris tidak disampaikan oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara. Dengan demikian, pejabat yang berwenang memiliki kewajiban kepada pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris tersebut untuk memberitahukan kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara.

Pembebanan ganti kerugian kepada pegawai negeri bukan bendahara bukan merupakan pengenaan sanksi atau hukuman, melainkan hanya mengganti kerugian negara atas pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakannya. Hal ini didasarkan pada Pasal 34 ayat (3) UUKN dapat dikenakan sanksi administratif dari Presiden karena tidak memenuhi kewajiban untuk mengelola keuangan negara

berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika pegawai negeri bukan bendahara diminta pertanggungjawabannya melalui pengadilan dapat pula dikenakan sanksi berupa hukuman pokok dan hukuman tambahan. Hukuman itu tidak bersifat sanksi administratif, melainkan sanksi yang dijatuhkan oleh pengadilan yang berwenang, misalnya hukum penjara dan denda.

c. Pejabat Lain

Selain bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara sebagai pengelola keuangan negara dapat pula dilakukan oleh pejabat lain, seperti pejabat negara dan pejabat lainnya. Mereka melakukan pengelolaan keuangan negara dalam kapasitasnya sebagai anggota lembaga negara, misalnya anggota dewan perwakilan rakyat, anggota dewan perwakilan daerah, atau anggota dewan perwakilan rakyat daerah. Selaku pengelola keuangan negara diharapkan tidak melanggar hukum atau melalaikan kewajiban agar tidak terjadi kerugian negara. Ketika dalam pengelolaan keuangan negara, pejabat lain tersebut melanggar hukum atau melalaikan kewajiban itu, baik langsung maupun tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian tersebut.

Ketika ada kerugian negara yang dilakukan oleh pejabat lain, kerugian itu tidak boleh dipeti-eskan karena berpengaruh pada kegiatan yang membutuhkan pembiayaan dari keuangan negara. Kerugian negara wajib dilaporkan oleh pimpinan lembaga negara karena merupakan kewajiban hukum yang melekat pada jabatannya. Sebenarnya penyampaian kerugian negara, bertujuan agar dapat dilakukan penanggulangan berupa pembebanan ganti kerugian kepada pejabat lain yang bersangkutan.

Di samping itu, kerugian negara diberitahukan pula kepada badan pemeriksa keuangan dalam jangka waktu selambat-lambatnya tujuh hari setelah kerugian negara itu diketahui. Kerugian negara yang

ditimbulkan oleh pejabat lain wajib diketahui oleh badan pemeriksa keuangan sebagai dasar untuk melakukan pengawasan penyelesaian ganti kerugian tersebut. Sebenarnya pengenaan tuntutan ganti kerugian atas perbuatan yang dilakukan oleh pejabat lain adalah tanggungjawab pimpinan lembaga negara tempat terjadinya kerugian negara.

Tujuan pemberitahuan kepada badan pemeriksa keuangan agar dilakukan pemantauan penyelesaian tuntutan ganti kerugian dilakukan sehingga penyelesaiannya tidak berlarut-larut. Hal ini berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUP3KN bahwa badan pemeriksa keuangan memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara kepada pejabat lain yang berada dalam lembaga negara. Pemantauan badan pemeriksa keuangan adalah untuk mengetahui sejauhmana terlaksananya penyelesaian pengenaan tuntutan ganti kerugian yang dilakukan oleh pimpinan lembaga negara tersebut.

Pejabat lain yang terbukti melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, segera dimintakan membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak. Surat keterangan itu berisikan pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian negara menjadi tanggungjawabnya dan bersedia menggantikannya. Ketika pejabat lain tidak membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak, pimpinan lembaga negara berwenang menegur pejabat lain yang menimbulkan kerugian negara. Hal ini didasarkan bahwa penyelesaian tuntutan ganti kerugian kepada pejabat lain adalah tanggungjawab pimpinan lembaga negara yang membawahnya dan badan pemeriksa keuangan hanya sekedar melakukan pemantauan untuk itu. Ketika tidak berhasil penyelesaian tuntutan ganti kerugian negara oleh pimpinan lembaga negara yang membawahi pejabat lain itu, badan pemeriksa keuangan berwenang mengambilalih penyelesaian itu.

Bentuk teguran kepada pejabat lain yang tidak membuat surat keterangan tanggungjawab mutlak adalah menerbitkan surat

keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan. Surat keputusan itu mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (*conservatoir beslaag*) terhadap barang-barang milik pejabat lain sebagai jaminan atas kerugian negara. Sita jaminan diperuntukkan terutama terhadap barang-barang bergerak kemudian dapat diikuti dengan barang-barang tidak bergerak, bila dipandang bahwa nilai barang-barang bergerak belum cukup untuk memenuhi jumlah kerugian negara.

Kewajiban mengganti kerugian negara merupakan perwujudan dari tanggungjawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam penggunaan pejabat lain. Namun, tanggungjawab itu dapat dilimpahkan kepada pengampunya tatkala pejabat lain berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia. Konsekuensinya adalah penuntutan dan penagihan tersebut beralih kepada pengampu, yang memperoleh hak atau ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya pada saat sebagai pengelola keuangan negara.

Tanggungjawab pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara menjadi hapus ketika dalam jangka waktu tiga tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada pejabat lain. Atau sejak pejabat lain diketahui melarikan diri atau meninggal dunia maka pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris tidak disampaikan oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara. Dengan demikian, pejabat yang berwenang memiliki kewajiban kepada pengampu, yang memperoleh hak, atau ahli waris tersebut untuk memberitahukan kerugian negara yang dilakukan oleh pejabat lain.

Pembebanan ganti kerugian kepada pejabat lain bukan merupakan pengenaan sanksi atau hukuman, melainkan hanya mengganti kerugian negara atas pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakannya. Hal ini didasarkan pada Pasal 34 ayat (3) UUKN

dapat dikenakan sanksi administratif dari Presiden karena tidak memenuhi kewajiban untuk mengelola keuangan negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika pejabat lain diminta pertanggungjawabnya melalui pengadilan dapat pula dikenakan sanksi berupa hukuman pokok dan hukuman tambahan. Hukuman itu tidak bersifat sanksi administratif, melainkan sanksi yang dijatuhkan oleh pengadilan yang berwenang, misalnya hukum penjara dan denda.

2. Pembebasan Tuntutan Ganti Kerugian

Tidak selamanya kerugian negara harus dikembalikan berdasarkan pengenaan tuntutan ganti kerugian negara. Dalam arti pihak yang dikenakan tuntutan ganti kerugian bukan tidak bersedia mengganti kerugian negara pada saat melakukan pengelolaan keuangan negara, melainkan UUPN memberikan pembebasan untuk itu. Pembebasan itu boleh terjadi tatkala telah memenuhi persyaratan berupa hak tagih negara berada dalam keadaan kedaluarsaannya sehingga negara tidak boleh melakukan penuntutan ganti kerugian negara.

Bendaharawan, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain dapat dibebaskan dari tuntutan ganti kerugian negara tatkala persyaratan untuk itu terpenuhi, sebagai berikut;

1. Hak negara dinyatakan kedaluarsa dalam jangka waktu lima tahun sejak diketahuinya kerugian tersebut tidak melakukan penuntutan ganti kerugian;
2. Hak negara dinyatakan kedaluarsa apabila dalam waktu delapan tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan penuntutan.
3. Hak negara dinyatakan hapus, ketika tidak disampaikan oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara kepada pengampu bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau

pejabat lain dalam jangka waktu tiga tahun sejak putusan pengadilan yang menetapkan pengampunan tersebut.

Pembebasan tuntutan ganti kerugian negara pada hakikatnya bergantung pada kealpaan atau kelalaian penyelenggara negara untuk melakukan tuntutan ganti kerugian. Dalam arti bebasnya bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain dari tuntutan ganti kerugian karena penyelenggara negara tidak memahami ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terhadap penyelenggara negara yang melakukan kealpaan atau kelalaian, seyogianya dikenakan sanksi administratif maupun sanksi pidana yang seimbang dengan perbuatan tidak melakukan tindakan berupa tuntutan ganti kerugian tersebut. Pengenaan sanksi itu merupakan bentuk dari rasa keadilan sebagaimana tujuan hukum, termasuk tujuan hukum keuangan negara.

D. Pengembalian Kerugian Negara Melalui Peradilan.

Ketika negara mengalami kerugian karena akibat pengelolaan keuangan negara dan telah diupayakan pengembaliannya melalui prosedur ganti kerugian berdasarkan hukum keuangan negara. Prosedur yang ditempuh berdasarkan hukum keuangan negara merupakan cara pengembalian keuangan negara sebagai akibat kerugian negara tanpa melalui peradilan. Pada hakikatnya, pengembalian kerugian negara tanpa melalui peradilan lebih difokuskan kepada aspek administrasi tetapi tetap berada dalam koridor hukum keuangan negara.

Sebenarnya pengembalian kerugian negara tanpa melalui peradilan sangat lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan melalui peradilan. Hal ini didasarkan bahwa pengembalian kerugian negara tanpa melalui peradilan sangat mudah penyelesaiannya karena tidak menggunakan prosedur yang berbelit-belit. Di samping itu, waktu yang

dibutuhkan sangat singkat karena tidak dikenal upaya hukum seperti banding, kasasi, dan peninjauan kembali berbeda dengan prosedur melalui peradilan yang membutuhkan waktu yang cukup lama. Namun, tidak berarti terjadi perbuatan yang sewenang-wenang atas diri yang diminta pertanggungjawabannya terhadap kerugian negara akibat perbuatan pada saat mengelola keuangan negara.

Tatkala prosedur tanpa melalui peradilan ternyata pengembalian kerugian negara tidak dapat dikembalikan, berarti prosedur melalui peradilan harus digunakan agar keuangan negara berada pada posisi yang sama sebelum dikelola. Prosedur melalui peradilan didasarkan pada instrumen hukum pidana dan instrumen hukum perdata, tetapi keduanya mengandung prosedur yang berbeda. Perbedaan prosedur bukan merupakan hambatan atau kendala untuk mengembalikan kerugian negara karena substansi hukum itu yang menyebabkan timbulnya perbedaan dalam penerapannya di pengadilan termaksud.

1. Instrumen Hukum Pidana

Kerugian negara akibat dari pengelolaan keuangan negara yang menyimpang atau melanggar hukum wajib dikembalikan agar keuangan negara berada keadaan semula untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan negara dalam rangka mencapai tujuan negara. Upaya negara untuk mengembalikan kerugian akibat ditimbulkan oleh pengelolaan keuangan negara yang menyimpang atau melanggar hukum, telah disiapkan instrumen hukum yang berada dalam konteks hukum pidana. Walaupun telah ada, bila moral dan komitmen penegak hukum tidak menunjangnya untuk ditegakkan berarti instrumen hukum pidana hanya bersifat cita-cita hukum belaka.

Instrumen hukum pidana yang terkait dengan pengembalian kerugian negara melalui peradilan adalah UUPTPK. Perubahan itu dilakukan karena tindak pidana korupsi tergolong sebagai kejahatan

yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Dengan demikian, kerugian negara dalam kacamata instrumen hukum pidana adalah tindak pidana korupsi yang memerlukan pemberantasan berbeda dengan tindak pidana lainnya, seperti pembunuhan.

UUPTPK memuat ketentuan-ketentuan yang terkait dengan tindakan atau perbuatan hukum yang menimbulkan kerugian negara dan memerlukan penyelesaian secara tepat tanpa melanggar hak asasi manusia terhadap pihak-pihak yang terjaring sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Misalnya ketentuan-ketentuan UUPTPK yang berkaitan dengan kerugian negara adalah sebagai berikut;

Pasal 2 ayat (1) UUPTPK;

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat empat tahun dan paling lama dua puluh tahun dan denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah.

Pasal 3 UUPTPK;

Setiap orang yang dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya, karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama dua puluh tahun dan atau denda paling sedikit lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah.

Dalam penjelasan umum UUPTPK ditegaskan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala

bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

- a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Sementara itu, pengertian perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perubdang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat. Dalam arti perekonomian negara termasuk pula sebagai unsur tindak pidana korupsi ketika perekonomian negara dirugikan atas perbuatan termaksud. Sebenarnya tindak pidana korupsi sebagai sasaran instrumen hukum pidana diupayakan agar dapat diperkecil dan bahkan diharapkan tidak terjadi lagi.

Namun, dikalangan pakar hukum pidana masih terikat pada fungsi instrumen hukum pidana berupa “ultimun remedium” atau “primum remedium” terhadap penyelesaian suatu kasus atau perkara di pengadilan. Hal ini harus ditinggalkan demi kepentingan terhadap penegakan hukum ke depan, agar suatu kasus atau perkara dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama. Penegak hukum tidak boleh terikat pada “ultimun remedium” atau “primun remedium” terhadap kasus atau perkara yang ditanganinya demi kepentingan negara yang memerlukan perlindungan hukum.

Sebagai contoh, pengembalian kerugian negara atas pengelolaan keuangan negara wajib dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri

bukan bendahara, atau pejabat lain sebagai bentuk penggantian kerugian negara. Kewajiban melakukan penggantian atas kerugian negara tidak boleh dikesampingkan atau dilalaikannya. Penggantian itu adalah pengembalian kerugian negara yang terjadi selama ini dan bukan merupakan sanksi atau hukuman atas kesalahan atau kelalaian dalam melakukan pengelolaan keuangan negara. Pengembalian kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain sebagai tanggungjawab atas kekurangan keuangan negara yang dikelolanya.

Terkait penerapan UUPTPK sebagai instrumen hukum pidana terhadap pengembalian kerugian negara melalui peradilan, tidak boleh terikat pada fungsinya sebagai “ultimun remedium” atau “primum remedium”. Bila masih berpegang pada fungsi sebagai ultimun remedium atau primun remedium berarti kapan dapat terlaksana pengembalian kerugian negara. Hal ini dilandasi bahwa penggantian kerugian negara yang dibebankan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain hanya untuk memulihkan kembali keuangan negara yang telah berkurang.

Penerapan UUPTPK sebagai instrumen hukum pidana untuk mengembalikan kerugian negara melalui peradilan selalu berfungsi sebagai primun remedium. Penggantian kerugian negara yang dilakukan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain bukan merupakan sanksi/hukuman melainkan kewajiban yang harus dilaksanakan agar keuangan negara tetap berada dalam keadaan normal. Dengan demikian, fungsi instrumen hukum pidana dalam upaya pengembalian kerugian negara selalu berada pada fungsi primun remedium bukan merupakan ultimum remedium.

Pengembalian kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana terhadap pengelolaan keuangan negara. Pengembalian kerugian negara hanya

merupakan salah satu faktor yang meringankan dan wajib dipertimbangkan dalam penjatuhan sanksi atau hukuman bagi terdakwa yang didakwa melakukan kerugian negara. Sebenarnya bukti pengembalian kerugian negara yang berada di tangan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain hanya berfungsi sebagai alat bukti surat, ketika didakwa melakukan tindak pidana korupsi.

2. Instrumen Hukum Administrasi

Pengungkapan kerugian negara tidak boleh terfokus pada penggunaan instrumen hukum pidana yang bermuara pada pertanggungjawaban pidana secara pribadi. Oleh karena, pihak-pihak yang melakukan kerugian negara lebih banyak berpredikat sebagai Pejabat Negara atau Pegawai Negeri yang terdiri dari a) Pegawai Negeri Sipil; b) Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan c) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pejabat Negara atau Pegawai Negeri bertugas mewakili negara dalam pelaksanaan wewenang untuk mewujudkan fungsi negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Wewenang yang diberikan kepada Pejabat Negara atau Pegawai Negeri dengan cara substitusi, delegasi, atau mandat.

Ketika Pejabat Negara atau Pegawai Negeri dalam pelaksanaan tugas melakukan kerugian negara, maka tepat bila diterapkan instrumen hukum administrasi. Hal ini didasarkan bahwa Pejabat Negara atau Pegawai Negeri telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Bahkan melakukan kesewenang-wenangan (*daad van willekeur*) dalam rangka pelaksanaan tugas yang bersumber dari jabatan itu. Penyalahgunaan wewenang atau melakukan kesewenang-wenangan bukan merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigheidsdaad*) karena menurut Bachsan Mustafa (1990;55) dalam pelaksanaan tugas itu lebih mengutamakan

pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).

Aparat penegak hukum ketika menghadapi kasus yang berkaitan dengan kerugian negara yang melibatkan Pejabat Negara atau Pegawai Negeri, seyogianya menganalisis untuk mengungkapkan keadilan yang dilandasi kebenaran materiel. Hal ini bertujuan agar aparat penegak hukum mampu membedakan konsep “penyalahgunaan wewenang” dengan konsep “melawan hukum” atau “melanggar hukum”. Kerugian negara yang berujung pada delik korupsi dapat bersumber dari konsep penyalahgunaan wewenang maupun konsep melawan hukum atau melanggar hukum. Konsep penyalahgunaan wewenang berimplikasi pada tanggung jawab jabatan yang berkaitan dengan tanggung jawab tata usahaan negara. Semenetera itu, konsep melawan hukum atau melanggar hukum yang berimplikasi pada tanggung jawab pribadi sehingga berkaitan dengan tanggung jawab pidana.

Sebagai Contoh, kasus yang berkaitan dengan Ir. Akbar Tandjung selaku Menteri Sekretaris Negara (MENSESNEG) yang didakwa melakukan delik korupsi karena dianggap merugikan keuangan negara, dalam hal ini keuangan bulog sebesar empat puluh miliar rupiah. Penyelesaian kasus ini menggunakan instrumen hukum pidana yang berakhir pada pengenaan hukuman bagi Ir. Akbar Tandjung karena terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan delik korupsi. Penghukuman itu tercantum dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 499/PID.B/2002/PN.JKT.PST tanggal 4 september 2002 maupun Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 171/Pid/2002/PT.DKI tanggal 17 Januari 2003. Hakim yang mengadili kasus ini berpegang pada konsep “melawan hukum” yang berimplikasi pada tanggung jawab pribadi sehingga berkaitan dengan tanggung jawab pidana.

Ketika kasus ini diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung, ternyata diadili dengan menggunakan instrumen hukum administrasi.

Pertimbangan digunakan instrumen hukum administrasi karena Ir. Akbar Tandjung berada dalam kedudukan sebagai Pejabat Negara dengan jabatan MENSESNEG. Putusan Mahkamah Agung Nomor 572/K/Pid/2003 tanggal 12 Februari 2004 dalam amarnya pada intinya (khusus hanya Ir. Akbar Tandjung) adalah sebagai berikut;

- Menyatakan terdakwa I : Ir. Akbar Tandjung tersebut tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan kepadanya dalam dakwaan primair dan subsidair;
- Membebaskan oleh karena itu terdakwa tersebut dari dakwaan primair dan subsidair;
- Memulihkan hak terdakwa tersebut dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya.

Substansi hukum yang dipertimbangkan oleh Mahkamah Agung menurut Amiruddin (2010;142-143) antara lain berkenaan dengan unsur Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 sebagaimana dalam dakwaan primair, menurut Mahkamah Agung bahwa unsur yang paling utama (*bestanddeel delict*) adalah “menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan”. Dalam membuktikan unsur tersebut, Mahkamah Agung telah tepat mempertimbangkan aspek tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi, sebagaimana tercermin dalam pertimbangannya (lihat Amiruddin, 2010;143-144) sebagai berikut;

- bahwa manakala suatu dakwaan telah dikaitkan dengan masalah kewenangan ataupun jabatan dan kedudukan seperti halnya yang didakwakan terhadap diri terdakwa kesatu. Maka menurut hemat Mahkamah Agung hal tersebut tidak terlepas dari pertimbangan-pertimbangan hukum atau aspek hukum administrasi, dimana pada dasarnya berlaku prinsip pertanggung jawab jabatan (*liability jabatan*) yang harus

dibedakan dan dipisahkan dengan prinsip pertanggung jawab perorangan atau individu atau pribadi (*personal liability*) sebagaimana yang berlaku sebagai prinsip dalam hukum pidana.

- bahwa oleh karenanya ditinjau dari segi hukum administrasi penanggung jawab atas keluarnya uang sejumlah empat puluh miliar rupiah dari uang dana non budgeter Bulog bukanlah terdakwa kesatu (Ir. Akbar Tandjung) dan tidak dapat dipersalahkan padanya, sebab terdakwa kesatu sebagai MENSESNEG dan Koordinator hanya menerima dan melaksanakan sesuai perintah jabatan dari Presiden RI, B.J. Habibie. Hubungan Presiden dan para Menterinya dalam sistem ketatanegaraan kita, berdasarkan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945, Menteri adalah pembantu Presiden, khususnya bagi seorang MENSESNEG yang mempunyai fungsi sebagai pemberi dukungan staf dan pelayanan administrasi sehari-hari kepada Presiden bukan sebagai penentu keputusan (*decision maker*). Maka dengan landasan tersebut, reponsability administrasi negara ada pada Presiden, demikian pula in casu dikaitkan dengan petunjuk atau disposisi Presiden tentang dana non-neraca, maka *reponsability* ada pada Presiden dan tidak pada Menteri Sekretaris Negara karena bukan inisiatif MENSESNEG mengeluarkan empat puluh miliar rupiah tersebut dari dana non budgeter Bulog, kecuali bilamana ternyata ada tindakan penyelewengan dalam pelaksanaannya yang dilakukan oleh Menteri yang bersangkutan, yang harus dibuktikan dari segi hukum pidana atas tindak pidana yang didakwakan. Dan menjadi tanggung jawab pribadi (*personal liability*). Oleh karenanya, dalam kasus penyaluran sembako ini, yang berawal mula dengan keluarnya dana sejumlah empat puluh

miliar rupiah dari dana non budgeter Bulog atas perintah dan persetujuan Presiden, maka pertanggung jawab yang berlaku adalah tanggung jawab jabatan, dimana diterapkan asas *vicarious liability*, yang intinya adalah bahwa atasanlah yang harus bertanggung jawab.

Keterkaitan dengan pertimbangan putusan Mahkamah Agung tersebut, maka Amiruddin (2010;144) mengatakan bahwa pertimbangan Mahkamah Agung telah menunjukkan bahwa ada pergeseran dalam menentukan ada atau tidaknya kesalahan terdakwa dalam delik korupsi pengadaan barang dan jasa, tidak saja ditinjau dari aspek hukum pidana, tetapi juga harus ditinjau dari aspek hukum administrasi. Dalam hukum administrasi, kesalahan jabatan menjadi tanggung jawab jabatan, dan kesalahan pribadi menjadi tanggung jawab pribadi, tanggung jawab pribadi adalah tanggung jawab pidana.

Kemudian, Amiruddin (2010;145) mengemukakan bahwa konsekuensi logis dari pertimbangan Mahkamah Agung yang membedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi adalah berkaitan dengan tanggung jawab pidana dan tanggung jawab tata usaha negara (TUN). Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam kaitannya dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi seorang pejabat apabila ada tindakanb maladministrasi. Dari kesimpulan Mahkamah Agung tercermin bahwa apa yang dilakukan terdakwa adalah tidak termasuk tindakan maladministrasi. Hal ini dapat dilihat pada pertimbangan Mahkamah Agung (Amiruddin, 2010;145-146) bahwa;

“..... apa yang dilakukan terdakwa kesatu, yaitu menerima dana budgeter sebesar empat puluh miliar rupiah kemudian diserahkan kepada terdakwa kedua untuk digunakan dalam pengadaan dan penyaluran sembako untuk masyarakat miskin, bukan merupakan penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada pada terdakwa kesatu baik selaku MENSESNEG

maupun selaku Koordinator yang menangani program pengadaan dan penyaluran sembako tersebut, tetapi merupakan suatu tindakan yang harus dilakukan oleh seorang Koordinator/MENSESNEG dalam keadaan darurat sesuai dengan kewenangan diskresioner yang ada padanya untuk melaksanakan perintah Presiden sebagai atasannya. Bahwa dalam keadaan darurat, tentu tidak dapat diharapkan menempuh prosedur dari cara-cara dalam keadaan normal, terlebih pula penggunaan dan pengelolaan keuangan negara dalam bentuk dana non budgeter hanya diatur oleh apa yang disebut konvensi, tidak seperti halnya keuangan negara dalam bentuk APBN yang penggunaan dan pengelolaannya diatur oleh Keppres, misalnya untuk pengadaan barang oleh Pasal 21 sampai dengan Pasal 30 dalam Keppres Nomor 16 Tahun 1999 dan Keppres Nomor 18 Tahun 2000 sebagaimana telah dikemukakan diatas.

Lebih lanjut dikatakan oleh Amiruddin (2010;146-147) bahwa adanya pembagian dua tahap fakta hukum tersebut adalah sudah tepat, karena menurut Philipus M. Hadjon kedudukan terdakwa kesatu (Ir. Akbar Tandjung) adalah sebagai Pejabat Negara. Sebagai Pejabat Negara yang mengembang wewenang pemerintahan pada dasarnya tunduk pada norma hukum administrasi. Legalitas (*rechtmatigheid*) penggunaan wewenang pemerintahan harus diukur dengan norma hukum administrasi, baik tertulis berupa peraturan perundang-undangan maupun tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kemudian, Philipus M. Hadjon (Amiruddin, 2010;147-148) mengatakan bahwa keadaan darurat adalah suatu situasi *emergency* dan dalam hubungan dengan situasi tersebut tidak ada dasar hukum yang mengaturnya. Kondisi ini melahirkan *discretionary power* dalam konsep hukum administrasi. *Discretionary power* adalah sifat aktif dari kekuasaan pemerintah, artinya dalam situasi yang dibutuhkan,

pemerintah tidak boleh berdiam diri hanya dengan alasan tidak ada ketentuan hukumnya. Dalam pertimbangan Mahkamah Agung, isu *discretionary power* berkenaan dengan instruksi Presiden yang diambil dalam keadaan darurat untuk pengadaan sembako dan tidak ada aturan yang tegas menentukan apakah penggunaan dana non budgeter untuk pengadaan barang dan jasa harus dilakukan menurut Keppres Nomor 16 Tahun 1999 atau Keppres Nomor 18 Tahun 2000.

Berdasarkan penggunaan instrumen hukum administrasi, bila terjadi kerugian negara yang dilakukan oleh Pejabat Negara atau Pegawai Negeri tidak boleh digunakan pertanggung jawab pribadi in casu pertanggung jawab pidana. Kecuali, dalam pelaksanaan wewenang terdapat upaya untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi boleh diterapkan pertanggung jawab pribadi yang berujung pada pertanggung jawab pidana. Sebenarnya perbedaan ini bertujuan agar aparat penegak hukum mampu memberi putusan yang bersifat adil dengan bernuangsa kepastian hukum kepada terdakwa yang dipertanggung jawabkan kepada Allah Yang Maha Esa.

3. Instrumen Hukum Perdata

Meskipun hukum perdata berada dalam lapangan hukum privat, tetapi dalam kasus atau perkara pengembalian kerugian negara melalui peradilan sebagai substansi hukum publik dapat pula diterapkan. Pengertian keuangan negara dalam hukum perdata, terkait dengan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya. Untuk lebih memahami hal ini diharapkan mendalami Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UUBUMN) dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

Ketika timbul kerugian negara akibat dari pengelolaan yang dilakukan oleh persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya, negara berupaya untuk mengembalikan kerugian tersebut. Dalam upaya pengembalian kerugian negara melalui peradilan, berarti negara harus menempuh penyelesaian berdasarkan instrumen hukum perdata, termasuk hukum acara perdata. Dengan demikian, negara bertindak selaku pihak penggugat terhadap persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara dalam kedudukan selaku pihak tergugat.

Berhubung karena, negara merupakan badan hukum publik berarti harus diwakili untuk melakukan perbuatan hukum berupa menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian negara. Secara yuridis, wakil negara untuk melakukan perbuatan hukum pada umumnya, dan khususnya menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya adalah kejaksaan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UUKAJARI).

Kejaksaan bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah, terlebih dahulu dilengkapi dengan surat kuasa khusus dari penyelenggaran negara terutama yang berwenang mengelola keuangan negara. Surat kuasa khusus dapat diterbitkan oleh Presiden dalam kedudukan sebagai *Chief Financial Officer* karena pemegang kekuasaan tertinggi di bidang pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari pemerintahan negara. Ataukah dari menteri keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, menteri keuangan merupakan pula bendahara umum negara yang bertanggungjawab kepada Presiden dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

Tidak dapat disangkal bahwa penggunaan instrumen hukum perdata masih kurang diterapkan dalam upaya pengembalian kerugian negara melalui peradilan. Hal ini membutuhkan pengkajian secara mendalam faktor-faktor yang merupakan kendala dalam penerapannya. Sebenarnya instrumen hukum perdata dalam upaya pengembalian kerugian negara melalui peradilan tidak bersifat mendidik bagi pihak yang melakukan kerugian negara karena tidak ada upaya paksa yang boleh diterapkan, kecuali dicantumkan *conservatoir beslaag* dalam surat gugatan termaksud.

Consevatoir beslaag boleh dikabulkan ketika hakim yang mengadili kasus atau perkara itu mengabulkan permohonan penggugat berdasarkan alasan-alasan atau argumentasi-argumentasi yang meyakinkan bagi hakim tersebut. Lain perkataan, walaupun dalam surat gugatan penggugat mencantumkan *conservatoir beslaag* terhadap barang-barang milik tergugat, tetapi alasan-alasan atau argumentasi-argumentasi tidak mendukungnya sehingga hakim tidak mengabulkannya. Dengan demikian, keyakinan hakim sangat berperan untuk mengabulkan permohonan mengenai *conservatoir beslaag* dari pihak penggugat tatkala alasan-alasan atau argumentasi-argumentasi yang dkemukakannya dapat diterima oleh hakim tersebut.

Pengembalian kerugian negara melalui peradilan boleh dilakukan bersamaan dengan pengembalian kerugian negara di luar peradilan. Hal ini didasarkan dengan pertimbangan hukum sebagai berikut;

1. pengembalian kerugian negara melalui peradilan dengan pengembalian kerugian negara diluar peradilan memiliki prosedur yang berbeda;
2. kerugian negara yang dikembalikan diluar peradilan bukan merupakan sanksi atau hukuman melainkan hanya bersifat pengganti atas kerugian negara yang ditetapkan oleh atasannya atau badan pemeriksa keuangan;

3. kerugian negara yang dikembalikan melalui peradilan merupakan sanksi atau hukuman berupa denda yang dijatuhkan oleh pengadilan atau komisi pemberantasan korupsi.

Berdasarkan pertimbangan di atas, pengembalian kerugian negara baik diluar peradilan maupun melalui peradilan secara bersamaan atau terpisah bukan merupakan suatu pelanggaran hukum di bidang hukum keuangan negara. Hal ini sangat diperlukan dalam rangka pengembalian kerugian negara yang dinyatakan hilang dan/atau digunakan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi. Dengan demikian, pengembalian kerugian negara baik diluar peradilan maupun melalui peradilan perlu diterapkan secara bersamaan dalam rangka pemberantasan perbuatan yang merugikan keuangan negara.

E. Sanksi bagi Menteri/Pimpinan Lembaga

Menteri atau pimpinan lembaga yang dimaksud adalah Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara sekaligus membawahi kementerian keuangan dan Menteri yang hanya membawahi kementerian di luar kementerian keuangan, serta Pimpinan lembaga non kementerian, serta Pimpinan lembaga negara. Dalam pengelolaan keuangan negara tidak terlepas dari cengkeraman sanksi atau hukuman yang terkait dengan tanggungjawabnya mengamankan keuangan negara dari pihak-pihak yang dibebani kewajiban untuk mengelola keuangan negara. Tanggungjawab yang dibebankan bermuara kepada pengenaan sanksi, baik berdasarkan putusan pengadilan maupun berdasarkan kewenangan Presiden yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Pengenaan sanksi kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara, ketika terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam anggaran negara. Dalam arti kebijakan dalam anggaran negara wajib

dilaksanakan dan tidak boleh dilanggar karena merupakan skala prioritas dalam jangka waktu yang ditentukan. Penyimpangan kebijakan pada hakikatnya menimbulkan kerugian negara yang terkait dengan keuangan negara dan wajib dipertanggungjawabkan berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebijakan Menteri, Pimpinan lembaga non kementerian, dan Pimpinan lembaga negara yang melanggar anggaran negara wajib dipertanggung jawabkan, baik secara ke dalam (intern) maupun ke luar (ekstern). Pertanggungjawaban secara intern dilakukan di hadapan Presiden, bila diterima oleh Presiden, berarti terlepas dari sanksi administratif yang setiap saat mengancamnya. Sebaliknya, bila pertanggung jawaban itu ditolak oleh Presiden, berarti dikenakan sanksi administratif. Pengenaan sanksi administratif didasarkan pada Pasal 34 ayat (3) UUKN karena membuat atau mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan yang telah ditentukan dalam anggaran negara.

Selain sanksi administratif, dikenakan pula sanksi berupa hukuman pokok dan hukuman tambahan kepada Menteri, Pimpinan lembaga non kementerian, dan Pimpinan lembaga negara. Pengenaan hukuman itu berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, baik dalam arti tidak menggunakan upaya hukum maupun setelah menggunakan upaya hukum, berupa banding, kasasi dan peninjauan kembali.

Demikian pula kepada Pimpinan unit organisasi kementerian negara, Pimpinan unit organisasi lembaga non kementerian, dan Pimpinan unit organisasi lembaga negara dapat dikenakan sanksi administratif dan sanksi berupa hukuman penjara dan denda. Pengenaan sanksi administratif oleh Presiden tatkala terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam anggaran negara. Sementara itu, pengenaan sanksi berupa

hukuman penjara dan denda berasal dari putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, baik dalam arti tidak menggunakan upaya hukum maupun setelah menggunakan upaya hukum berupa banding, kasasi, dan peninjauan kembali.

BAB 6

BADAN LAYANAN UMUM

A. Pendahuluan

Unit kerja pada tiap kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara diperkenankan dalam hukum keuangan negara untuk mengelola keuangannya sendiri. Apabila suatu unit kerja berkehendak mengelola keuangannya, terlebih dahulu harus berubah menjadi badan layanan umum. Badan layanan umum adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Badan layanan umum merupakan bagian tak terpisahkan dari kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara secara mandiri. Walaupun pengelolaan keuangan negara dilakukan secara terpisah dengan instansi induknya, tetap harus berpatokan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar tujuan badan layanan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang dicita-citakan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Ketika tidak dapat memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, badan layanan umum boleh ditiadakan keberadaannya. Dalam arti telah menyimpang dari tujuan pembentukannya sehingga menyatu kembali dengan instansi induknya dalam kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga

negara sebagai tempat asal badan layanan umum termaksud. Penghapusan atau berakhirnya suatu badan layanan umum harus dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai konsekuensi negara Indonesia adalah negara hukum.

B. Pembentukan Badan Layanan Umum

Sebagaimana telah dikemukakan, badan layanan umum dibentuk adalah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk memberikan pelayanan, badan layanan umum melakukan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. Penerapan bisnis yang sehat dimaksudkan agar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak dibolehkan melakukan kegiatan yang tergolong menimbulkan kerugian, baik kepada masyarakat maupun terhadap pengelolaan keuangan negara tetap berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Kegiatan yang dilakukan oleh badan layanan umum sebagai unit kerja kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan. Oleh karena itu, badan layanan umum merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara, karena itu status badan hukum badan layanan umum tidak terpisah dari instansi induk. Sehubungan tidak terpisahnya, menteri, pimpinan lembaga non kementerian, lembaga negara bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada badan layanan umum dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.

Sementara itu, pejabat yang ditunjuk mengelola badan layanan umum bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara. Pemberian layanan umum tanpa mengutamakan keuntungan, melainkan pelayanan yang harus diprioritaskan agar tujuan tercapai. Sebaliknya, badan layanan umum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak boleh mengalami kerugian karena berakibat pada keuangan negara yang dikelolanya.

Pembentukan badan layanan umum harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persyaratan pembentukan badan layanan umum apabila memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif yang dirinci sebagai berikut;

1. Persyaratan substantif terpenuhi ketika instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan;
 - a. penyediaan barang dan/jasa layanan umum;
 - b. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum, dan/atau
 - c. pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.
2. Persyaratan teknis terpenuhi apabila;
 - a. kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui badan layanan umum sebagaimana direkomendasikan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara sesuai dengan kewenangannya; dan

- b. kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan badan layanan umum.
3. Persyaratan administrative terpenuhi apabila;
- a. pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat;
 - b. pola tata kelola;
 - c. rencana strategis bisnis;
 - d. laporan keuangan pokok;
 - e. standar pekayaan minimum; dan
 - f. laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independent.

Dokumen yang terkait dengan persyaratan administratif disampaikan kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara untuk mendapatkan persetujuan sebelum disampaikan kepada menteri keuangan. Pemberian persetujuan penetapan dari menteri keuangan ketika badan layanan umum setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Sebenarnya menteri keuangan tidak mutlak harus memberikan persetujuan penetapan badan layanan umum tatkala persyaratan itu tidak terpenuhi yang diajukan oleh instansi yang berkepentingan.

Instansi pemerintah yang telah memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif diusulkan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara dapat diusulkan kepada menteri keuangan agar menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Kemudian berdasarkan usul itu, menteri keuangan melakukan penelitian terhadap persyaratan tersebut, apakah telah terpenuhi atau tidak terpenuhi. Dalam jangka waktu paling lama tiga bulan sejak diterimanya usulan itu, menteri keuangan menerbitkan keputusan penetapan atau penolakan terhadap usulan penetapan badan layanan umum.

Ketika terpenuhi persyaratan yang telah ditentukan, menteri keuangan menetapkan instansi pemerintah itu untuk menerapkan atau menyelenggarakan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Pola pengelolaan keuangan badan layanan umum adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan keesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya.

Penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum dapat berupa status badan layanan umum secara penuh atau status badan layanan umum tidak penuh. Status badan layanan umum secara penuh diberikan ketika persyaratan substantif, teknis, dan administratif telah terpenuhi secara maksimal. Sementara itu, status badan layanan umum secara bertahap diberikan tatkala persyaratan substantif dan teknis telah terpenuhi, tetapi persyaratan administratif belum terpenuhi secara maksimal. Status bertahap yang diperoleh badan layanan umum hanya berlaku paling lama tiga tahun.

Badan layanan umum bertahap diberikan fleksibilitas pada batas-batas tertentu berkaitan dengan jumlah dana yang dapat dikelola langsung, pengelolaan barang, pengelolaan piutang, serta perumusan standar, kebijakan sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan. Fleksibilitas tidak diberikan dalam pengelolaan investasi, pengelolaan utang, dan pengadaan barang dan/atau jasa. Batas-batas fleksibilitas yang diberikan dan tidak diberikan bergantung pada menteri keuangan sebagai pihak yang menentukan sah atau tidaknya terhadap badan layanan umum termaksud.

Kenyataannya, tidak selalu badan layanan umum dapat bertahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan

bangsa sehingga berakibat pada pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Oleh karena itu, penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum berakhir apabila;

1. dicabut oleh menteri keuangan;
2. dicabut oleh menteri keuangan berdasarkan usul dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga yang bersangkutan;
3. berubah statusnyanya menjadi badan hukum dengan kekayaan negara yang dipisahkan;
4. pencabutan penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum oleh menteri keuangan ketika badan layanan umum yang bersangkutan sudah tidak memenuhi persyaratan substantive, teknis, dan administrative;
5. pencabutan status karena berubah menjadi badan hukum dengan kekayaan yang dipisahkan;

Pencabutan penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum oleh menteri keuangan didasarkan pada suatu penetapan yang diterbitkan paling lama tiga bulan sejak tanggal diterima usul pencabutan. Demikian pula halnya terhadap usul penolakan penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum tidak terikat pada jangka waktu tiga bulan termaksud. Apabila jangka waktu paling lama tiga bulan telah terlampaui maka demi hukum penerapan itu tertolak pula. Instansi pemerintah yang pernah dicabut dari status pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, dapat diusulkan kembali untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum tatkala memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif.

Berkaitan dengan penilaian usulan penetapan dan pencabutan penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, menteri keuangan berwenang menunjuk suatu tim penilai. Penunjukkan tim penilai ditetapkan dengan keputusan menteri keuangan agar tindakan

penilaian yang dilakukan oleh tim penilai memiliki landasan hukum. Hal ini dimaksudkan agar terhindar dari keberatan yang berasal dari instansi pemerintah yang ditolak usulannya untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum.

C. Standar dan Tarif Layanan

Standar pelayanan merupakan bagian tak terpisahkan instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Standar pelayanan yang digunakan adalah standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara sesuai dengan kewenangannya. Selain itu, standar pelayanan minimum dapat pula diusulkan oleh instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Standar pelayanan minimum adalah spesifikasi teknis tentang tolok ukur layanan minimum yang diberikan oleh badan layanan umum kepada masyarakat. Standar pelayanan minimum bertujuan untuk memberikan batasan layanan minimum yang seharusnya dipenuhi oleh pemerintah. Agar fungsi standar pelayanan dapat mencapai tujuan yang diharapkan, standar layanan badan layanan umum seyogianya memenuhi persyaratan *Specific, Measurable, Attainable, Reliable, and Timely* (SMART), yaitu;

- a. fokus pada jenis layanan;
- b. dapat diukur;
- c. dapat dicapai;
- d. relevan dan dapat diandalkan; dan
- e. tepat waktu.

Standar pelayanan minimum, baik yang ditetapkan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara maupun yang diusulkan sendiri oleh instansi pemerintah yang menerapkan pola

pengelolaan keuangan badan layanan umum harus mempertimbangkan kualitas layanan, pemerataan dan kesetaraan layanan, biaya serta kemudahan untuk mendapatkan layanan. Sementara itu, kualitas layanan meliputi teknis layanan, proses layanan, tata cara, dan waktu tunggu untuk mendapatkan layanan. Kriteria kualitas layanan di atas, tidak boleh dikesampingkan oleh instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, ketika tidak terpenuhi maka pola pengelolaan keuangan badan layanan umum dapat dicabut oleh menteri keuangan.

Konsekuensi dari standar pelayanan minimum dari instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, badan layanan umum dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikan. Imbalan atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikan itu ditetapkan dalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana. Tarif layanan itu, termasuk imbal hasil (*return*) yang wajar dari investasi dana, bertujuan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya per unit layanan.

Tarif layanan yang ditetapkan, merupakan usulan yang memperoleh persetujuan dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara tempat badan layanan umum itu bernaung. Hal itu berarti badan layanan umum berhak menerapkan tarif layanan itu kepada masyarakat yang membutuhkan layanan minimum. Sebaliknya, tarif layanan yang memperoleh penolakan dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara, berarti tidak boleh diberlakukan. Pemberlakuan tarif layanan yang tertolak, berarti melakukan perbuatan atau pelanggaran hukum berupa penipuan oleh badan layanan umum kepada masyarakat.

Tarif layanan yang diberlakukan oleh badan layanan umum dapat berupa besaran tarif atau pola tarif sesuai jenis layanan badan layanan

umum yang bersangkutan. Dalam upaya penetapan tarif layanan, menteri keuangan dibantu oleh suatu tim penilai dengan nara sumber yang berasal dari sektor terkait. Hal ini dimaksudkan agar keputusan menteri keuangan mengenai penetapan tarif layanan suatu badan layanan umum dapat memberikan rasa keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum kepada pengguna layanan.

Tarif layanan yang memperoleh persetujuan dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara, sebelum diberlakukan harus ditetapkan oleh menteri keuangan. Penetapan menteri keuangan mengenai tariff layanan bagi suatu badan layanan umum ditetapkan dalam bentuk surat keputusan. Namun, untuk menetapkan tarif layanan, terlebih dahulu harus mempertimbangkan faktor-faktor di bawah ini sebagai berikut;

- a. kontinuitas dan pengembangan layanan;
- b. daya beli masyarakat;
- c. asas keadilan an kepatutan; dan
- d. kompetisi yang sehat.

Pertimbangan faktor-faktor di atas, diharapkan agar tarif layanan itu tidak memberatkan sehingga masyarakat dapat memberikan penilaian positif bagi penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Penilaian positif dari masyarakat, berarti kelangsungan keberadaan badan layanan umum untuk melakukan pelayanan secara berkesinambungan. Sebenarnya badan layanan umum tidak boleh mengabaikan faktor-faktor yang telah ditentukan dalam menetapkan tarif layanan, karena boleh berdampak negatif terhadap masyarakat maupun pelayanan yang akan diberikan.

D. Pengelolaan Keuangan

Pengelolaan keuangan badan layanan umum merupakan bagian integral dari pengelolaan keuangan negara, sehingga pengelolaannya

tidak boleh terlepas dari hukum keuangan negara. Manakala pengelolaan keuangan badan layanan umum terpisah secara tegas dari pengelolaan keuangan negara berarti suatu penyimpangan atau berlawanan dengan hukum keuangan negara. Menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara wajib mengarahkan agar pengelolaan keuangan badan layanan umum yang berada dalam naungannya berpedoman pada hukum keuangan negara.

Meskipun badan layanan umum dapat melakukan pengelolaan keuangannya berbeda dengan instansi pemerintah yang bukan badan layanan umum, tetap memiliki keterikatan untuk tidak melanggar hukum keuangan negara. Pengelola keuangan badan layanan umum tatkala dalam pengelolaannya menimbulkan kerugian negara berarti wajib mempertanggung jawabkan, baik di luar peradilan maupun melalui peradilan. Pertanggungjawaban itu merupakan konsekuensi dari pengelolaan keuangan suatu badan layanan umum yang menyimpang dari pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pengelola yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum.

1. Perencanaan dan Penganggaran

Setiap badan layanan umum diwajibkan membuat suatu perencanaan yang berkaitan dengan aktivitas yang akan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Perencanaan itu merupakan barometer bagi badan layanan umum ke depan, sehingga dapat terukur sejauhmana keberhasilan atau kegagalan yang dialami dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Sebenarnya keberadaan suatu perencanaan bagi badan layanan umum memiliki arti yang sangat mendalam, khususnya keterkaitan dengan hukum keuangan negara agar tidak terlanggar.

Badan layanan umum menyusun rencana strategis bisnis lima tahunan dengan mengacu kepada rencana strategis yang telah

ditetapkan oleh kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara. Setelah itu, badan layanan umum menyusun rencana bisnis dan anggaran tahunan dengan mengacu kepada rencana strategis bisnis tersebut. Rencana bisnis dan anggaran memuat antara lain;

- a. kondisi kinerja badan layanan umum tahun berjalan;
- b. asumsi makro dan mikro;
- c. target kinerja (*ouput* yang terukur);
- d. analisis dan perkiraan biaya per *ouput* dan agregat;
- e. perkiraan harga;
- f. anggaran; dan
- g. prognosa laporan keuangan.

Rencana bisnis dan anggaran juga memuat prakiraan maju (*forward astimate*) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rencana bisnis dan anggaran tersebut disusun dengan menganut pola anggaran fleksibel (*flexible budget*) dengan suatu persentase ambang batas tertentu. Rencana bisnis dan anggaran dimaksud merupakan refleksi program dan kegiatan dari kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara.

Sementara itu, rencana bisnis dan anggaran disusun berdasarkan basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya. Kemudian penyusunan rencana bisnis dan anggaran didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain, dan dari anggaran negara. Dengan demikian, badan layanan umum tidak boleh melepaskan diri dari pendapatan, baik dalam bentuk penerimaan negara bukan pajak maupun penerimaan dari anggaran negara sebagai bantuan pemerintah pusat.

Setelah penyusunan rencana bisnis dan anggaran, badan layanan umum mengajukannya kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga untuk dibahas sebagai bagian

dari rencana kerja dan anggaran kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara. Rencana bisnis dan anggaran itu disertai dengan usulan standar pelayanan minimum dan biaya dari keluaran yang akan dihasilkan. Dalam pembahasannya dapat disetujui atau ditolak dengan alasan-alasan yang menjadi dasar persetujuan atau penolakan itu.

Ketika memperoleh persetujuan dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga, rencana bisnis dan anggaran badan layanan umum merupakan bagian tak terpisahkan dengan rencana kegiatan dan anggaran kementerian, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara. Setelah itu, menteri keuangan mengkaji kembali standar biaya dan anggaran badan layanan umum dalam rangka pemrosesan rencana kerja dan anggaran kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara sebagai bagian dari mekanisme pengajuan dan penetapan anggaran negara. Badan layanan umum menggunakan anggaran negara yang telah ditetapkan sebagai dasar penyesuaian terhadap rencana bisnis dan anggaran menjadi rencana bisnis dan anggaran yang bersifat definitif.

2. Dokumen Pelaksanaan Anggaran

Anggaran yang dilaksanakan oleh badan layanan umum, harus ditetapkan dalam bentuk dokumen sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, rencana bisnis dan anggaran badan layanan umum yang bersifat definitif digunakan sebagai acuan dalam menyusun dokumen anggaran badan layanan umum untuk diajukan kepada menteri keuangan. Dokumen pelaksanaan anggaran badan layanan umum paling sedikit mencakup seluruh pendapatan dan belanja, proyeksi arus kas, serta jumlah dan kualitas jasa dan/atau barang yang akan dihasilkan oleh badan layanan umum.

Dalam hal dokumen pelaksanaan anggaran belum memperoleh pengesahan dari menteri keuangan, badan layanan umum dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka dokumen pelaksanaan anggaran tahun lalu. Sebaliknya, badan layanan umum yang baru terbentuk dan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran belum memperoleh persetujuan dari menteri keuangan, badan layanan umum tidak boleh melakukan pengeluaran karena tidak memiliki dasar hukum untuk melakukannya. Hal ini bertujuan untuk menghindari agar badan layanan umum tidak melakukan perbuatan melanggar hukum akibat dari pengeluaran tersebut.

Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh menteri keuangan merupakan atau menjadi lampiran dari perjanjian kinerja yang ditandatangani oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara dengan pimpinan badan layanan umum yang bersangkutan. Kemudian dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh menteri keuangan menjadi dasar bagi penarikan dana yang bersumber dari anggaran negara oleh badan layanan umum. Sebenarnya dokumen itu mengandung legitimasi bagi badan layanan umum untuk menarik dana yang bersumber dari anggaran negara sehingga tindakannya tidak boleh dikategorikan sebagai tindakan yang tidak bersesuaian dengan hukum keuangan negara.

3. Pendapatan dan Belanja

Badan layanan umum sebagai bagian tak terpisahkan dengan kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mencapai tujuannya, badan layanan umum membutuhkan pendapatan untuk membiayai pengeluaran yang dilakukannya. Pendapatan badan layanan umum adalah sebagai berikut;

- a. penerimaan anggaran yang bersumber dari anggaran negara;

- b. pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat;
- c. hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain;
- d. hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain harus diperlakukan sesuai dengan peruntukannya;
- e. hasil kerjasama dengan pihak lain dan/atau;
- f. hasil usaha lainnya;

Pendapatan badan layanan umum di atas, pengelolaannya tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena, hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain tidak boleh digunakan/dikelola langsung untuk membiayai belanja badan layanan umum sesuai rencana bisnis dan anggaran yang bersifat definitif. Sementara itu, pendapatan badan layanan umum dilaporkan sebagai pendapatan negara bukan pajak kementerian negara lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara meliputi sebagai berikut;

- a. pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat;
- b. hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain;
- c. hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain harus diperlakukan sesuai dengan peruntukannya;
- d. hasil kerjasama dengan pihak lain dan/atau;
- e. hasil usaha lainnya;

Badan layanan umum dalam melakukan kegiatannya memerlukan pembiayaan berupa belanja yang terdiri dari unsur biaya yang sesuai dengan struktur biaya yang dituangkan dalam rencana bisnis dan anggaran yang bersifat definitif. Sementara itu, pengelolaan belanja badan layanan umum diselenggarakan secara fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah

pengeluaran, mengikuti praktik bisnis yang sehat. Yang dimaksud dengan fleksibel adalah belanja dapat bertambah atau berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapatan terkait bertambah atau berkurang setidaknya proporsional (*flexible budget*). Sekalipun demikian, fleksibilitas pengelolaan belanja berlaku dalam ambang batas sesuai dengan yang ditetapkan dalam rencana bisnis dan anggaran agar terdapat keseimbangan perencanaan dengan pengelolaan belanja badan layanan umum termaksud. Besaran ambang batas belanja ditentukan dengan mempertimbangkan fluktuasi kegiatan operasional.

Belanja badan layanan umum yang melampaui ambang batas fleksibilitas dari rencana bisnis dan anggaran yang bersifat definitif harus mendapat persetujuan menteri keuangan. Berbeda halnya dengan kekurangan anggaran, badan layanan umum dapat mengajukan usulan tambahan anggaran dari anggaran negara melalui menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara tempat badan layanan umum itu bernaung. Sementara itu, belanja badan layanan umum dilaporkan sebagai belanja barang dan jasa kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara.

4. Pengelolaan Kas, Piutang dan Utang

Dalam rangka pengelolaan kas, badan layanan umum menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut;

- a. merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas;
 - b. melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan;
 - c. menyimpan kas dan mengelola rekening bank;
 - d. melakukan pembayaran;
 - e. mendapatkan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek;
- dan

- f. memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.

Pengelolaan kas badan layanan umum dilaksanakan berdasarkan praktik bisnis yang sehat. Kemudian penarikan dana yang bersumber dari anggaran negara dilakukan dengan menerbitkan surat perintah membayar (SPM) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terhadap rekening bank yang terkait dengan menyimpan kas dan mengelola rekening bank dibuka oleh pimpinan badan layanan umum pada bank umum, seperti bank negara Indonesia, bank rakyat Indonesia, dan bank mandiri. Sementara itu, pemanfaatan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan dilakukan sebagai investasi jangka pendek pada instrumen keuangan dengan resiko rendah.

Badan layanan umum dapat memberikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lainnya yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan kegiatannya. Piutang badan layanan umum dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab serta dapat memberikan nilai tambah, sesuai dengan praktik bisnis yang sehat dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketika terdapat piutang badan layanan umum yang sulit ditagih dapat dilimpahkan penagihannya kepada menteri keuangan. Hal ini didasarkan bahwa menteri keuangan adalah penanggung jawab keuangan negara berdasarkan pelimpahan wewenang dari Presiden setelah anggaran negara memperoleh persetujuan dewan perwakilan rakyat.

Piutang badan layanan umum tidak hanya dapat ditagih, melainkan dapat pula dihapuskan secara mutlak atau bersyarat oleh pejabat yang berwenang, yang nilainya ditetapkan secara berjenjang. Penghapusan piutang badan layanan umum oleh pejabat yang berwenang harus berdasarkan peraturan menteri keuangan agar tidak terjadi perbuatan yang melanggar hukum keuangan negara. Pejabat

yang berwenang menghapuskan piutang badan layanan umum tidak boleh dilakukan hanya dilandasi kebijakan yang bersangkutan karena dapat menimbulkan kerugian negara.

Sebaliknya, badan layanan umum dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain. Utang yang dimiliki badan layanan umum merupakan tindakan dari pimpinan badan layanan umum, atau yang ditunjuk oleh pimpinan untuk mengatasnamakan badan layanan umum. Utang badan layanan umum dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab, sesuai dengan praktik bisnis yang sehat.

Pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan peminjaman jangka pendek ditujukan hanya untuk belanja operasional. Sementara itu, pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan peminjaman jangka panjang ditujukan hanya untuk belanja modal. Kedua bentuk peminjaman itu tidak boleh dilakukan oleh siapa pun, kecuali hanya dilakukan oleh pejabat yang berwenang secara berjenjang berdasarkan nilai pinjaman sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan menteri keuangan.

Pembayaran kembali utang sehubungan dengan kegiatan operasional merupakan tanggung jawab badan layanan umum. Ketika ada penagihan utang badan layanan umum berarti yang bertanggung jawab adalah pimpinan badan pelayanan umum selaku pihak yang berhak melakukan perbuatan hukum, baik ke dalam maupun keluar dengan mengatasnamakan badan layanan umum. Hak tagih atas utang badan layanan umum menjadi kadaluarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang.

5. Pengelolaan Barang

Pengadaan barang dan/atau jasa oleh badan layanan umum berdasarkan prinsip efisiensi dan ekonomis, sesuai dengan praktik bisnis yang sehat. Sementara itu, kewenangan pengadaan barang dan/atau jasa diselenggarakan berdasarkan jenjang nilai yang diatur dalam peraturan menteri keuangan. Dalam arti pengadaan barang dan/atau jasa tidak boleh dilakukan oleh semua pihak, bergantung pada kebijakan menteri keuangan yang dituangkan dalam bentuk peraturan menteri keuangan. Hal ini dimaksudkan agar dalam pengadaan barang dan/atau jasa terdapat pejabat yang berwenang bertanggung jawab atas pengadaannya, bila terjadi kerugian negara akibat dari pengadaan itu dapat diminta pertanggung jawabannya.

Kemudian barang inventaris milik badan layanan umum dapat dialihkan kepada pihak lain dan/atau dihapuskan berdasarkan pertimbangan ekonomis. Pengalihan kepada pihak lain dilakukan dengan cara;

- a. dijual;
- b. dipertukarkan; atau
- c. dihibahkan.

Ketika dijual investaris milik badan layanan umum, penerimaan hasil penjualan merupakan pendapatan badan layanan umum dan tergolong sebagai penerimaan negara bukan pajak. Sementara itu, pengalihan dan/atau penghapusan barang investaris dilaporkan kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara yang terkait. Hal ini bertujuan bukan sekadar untuk diketahui oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara, melainkan sebagai bentuk pertanggung jawaban atas pengalihan atau penghapusan inventaris barang dan/atau jasa milik badan layanan umum termaksud.

Badan layanan umum tidak dapat mengalihkan dan/atau menghapus aset tetap, kecuali atas persetujuan menteri keuangan. Kewenangan pengalihan dan/atau penghapusan aset tetap dilakukan berdasarkan jenjang nilai dan jenis barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sekalipun aset tetap badan layanan umum dapat dialihkan atau dihapuskan tetapi pelaksanaannya sulit dilakukan karena harus terikat pada jenjang nilai dan jenis barang serta tidak boleh melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penerimaan hasil penjualan aset tetap sebagai akibat dari pengalihan tersebut merupakan pendapatan badan layanan umum. Selain itu, pengalihan dan/atau penghapusan aset tetap badan layanan umum dilaporkan kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara yang terkait. Kemudian penggunaan aset tetap untuk kegiatan yang tidak terkait langsung dengan tugas pokok dan fungsi badan layanan umum harus mendapat persetujuan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persetujuan pejabat yang berwenang terhadap penggunaan aset tetap badan layanan umum bukan pada peruntukannya perlu dilakukan secara cermat dan penuh ketelitian. Hal ini dapat berakibat kepada pejabat yang berwenang untuk memberikan pertanggung jawaban atas penggunaan aset tetap tersebut.

Aset tetap badan layanan umum tidak hanya barang-barang bergerak melainkan ada pula barang-barang tidak bergerak, misalnya tanah dan bangunan. Terhadap tanah dan bangunan badan layanan umum harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia. Sementara itu, tanah dan bangunan yang tidak digunakan badan layanan umum untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya dapat dialihgunakan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara terkait dengan persetujuan menteri

keuangan. Hal ini dimaksudkan agar tanah dan bangunan itu bermanfaat bagi kepentingan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

6. Penyelesaian Kerugian

Kerugian yang timbul karena perbuatan melanggar hukum atau kelalaian dalam Pengelolaan keuangan badan layanan umum harus diselesaikan berdasarkan ketentuan yang berlaku. Hukum yang digunakan untuk menyelesaikan kerugian tersebut adalah ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelesaian kerugian negara. Hal ini dimaksudkan agar pihak yang melakukan kerugian negara dengan pihak yang berupaya untuk mengembalikan kerugian negara memiliki kepastian hukum yang sama terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk menyelesaikannya.

Penyelesaian kerugian terhadap pengelolaan keuangan badan layanan umum dapat ditempuh dengan cara pengembalian kerugian negara di luar peradilan maupun melalui peradilan. Upaya pengembalian kerugian yang dialami oleh badan layanan umum tidak berbeda dengan pengelolaan keuangan negara pada umumnya yang menimbulkan kerugian negara. Lain perkataan, peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk menyelesaikan kerugian negara akibat dari pengelolaan keuangan negara terhimpun dalam hukum keuangan negara.

7. Akuntansi, Pelaporan, dan Pertanggungjawaban Keuangan

Badan layan umum menerapkan sistem informasi manajemen keuangan sesuai dengan kebutuhan dan praktik bisnis yang sehat. Setiap transaksi keuangan badan layanan umum harus diakuntansikan dan dokumen pendukungnya dikelola secara tertib.

Demikian pula akuntansi dan laporan keuangan badan layanan umum diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang diterbitkan oleh asosiasi profesi akuntansi Indonesia. Dalam hal tidak terdapat standar akuntansi, badan layanan umum dapat menerapkan standar akuntansi industri yang spesifik setelah mendapat persetujuan menteri keuangan. Berarti, penggunaan standar akuntansi industri spesifik tidak boleh digunakan secara langsung oleh badan layanan umum, karena dapat dibatalkan atau batal demi hukum diakibatkan tidak ada persetujuan menteri keuangan. Badan layanan umum mengembangkan dan menerapkan sistem akuntansi dengan mengacu pada standar akuntansi yang berlaku sesuai dengan jenis layanannya dan ditetapkan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara.

Laporan keuangan badan layanan umum setidaknya-tidaknnya meliputi laporan realisasi anggaran/laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, disertai laporan mengenai kinerja. Laporan keuangan unit-unit usaha yang diselenggarakan oleh badan layanan umum dikonsolidasikan dalam laporan keuangan badan layanan umum. Laporan keuangan badan layanan umum disampaikan secara berkala kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara untuk dikonsolidasikan dengan laporan keuangan kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara.

Laporan keuangan badan layanan umum disampaikan kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara kepada menteri keuangan paling lambat satu bulan setelah periode pelaporan berakhir. Laporan keuangan badan layanan umum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban keuangan kementerian negara, lembaga non kementerian, atau lembaga negara. Penggabungan laporan keuangan badan layanan umum pada laporan keuangan kementerian negara,

pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Laporan pertanggungjawaban keuangan badan layanan umum diaudit oleh badan pemeriksa keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

8. Akuntabilitas Kinerja

Badan layanan umum sebagai instansi pemerintah yang diperkenankan menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, diperuntukkan agar dapat memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, operasional kinerja badan layanan umum harus selalu ditingkatkan dan merupakan tanggung jawab pimpinan badan layanan umum. Tanggung jawab terhadap kinerja operasional badan layanan umum berada pada pimpinan badan layanan umum yang diukur berdasarkan tolok ukur yang ditetapkan dalam rencana bisnis dan anggaran.

Pimpinan badan layanan umum mengikhtisarkan dan melaporkan kinerja operasional badan layanan umum secara terintegrasi dengan laporan keuangan badan layanan umum. Pengintegrasian itu bertujuan agar kinerja operasional badan layanan umum dapat diketahui menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara kemudian kepada menteri keuangan. Tata cara penyusunan ikhtisar kinerja operasional dan pengintegrasiaannya dengan laporan keuangan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaporan keuangan dan kinerja.

9. Surplus dan Defisit

Badan layanan umum dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat kadangkala mengalami surplus dan bahkan defisit anggaran, tatkala kinerja operasionalnya mengalami penurunan.

Surplus anggaran badan layanan umum dimaksudkan adalah selisih lebih antara pendapatan dengan belanja badan layanan umum yang dihitung berdasarkan laporan keuangan operasional berbasis akrual pada suatu periode anggaran. Ketika surplus anggaran badan layanan umum dapat digunakan dalam tahun anggaran berikutnya kecuali atas perintah menteri keuangan, disetorkan sebagian atau seluruhnya ke Kas Umum Negara dengan mempertimbangkan posisi likuiditas badan layanan umum. Sebenarnya surplus tersebut diestimasikan dalam rencana bisnis dan anggaran, tahun anggaran berikut untuk disetujui penggunaannya.

Ketika tidak berada dalam keadaan surplus, berarti badan layanan umum mengalami defisit anggaran. Defisit anggaran badan layanan umum dimaksudkan adalah selisih kurang antara pendapatan dengan belanja badan layanan umum yang dihitung berdasarkan laporan keuangan operasional berbasis akrual pada suatu periode anggaran. Defisit anggaran badan layanan umum dapat diajukan pembiayaannya dalam tahun anggaran berikutnya kepada menteri keuangan melalui menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara sesuai dengan kewenangannya. Sementara itu, menteri keuangan sesuai dengan kewenangannya dapat mengajukan anggaran untuk menutup deficit pelaksanaan anggaran badan layanan umum dalam anggaran negara tahun anggaran berikutnya.

E. Tata Kelola

Pola badan layanan umum tersedia untuk diterapkan oleh setiap instansi pemerintah yang secara fungsional menyelenggarakan kegiatan yang bersifat operasional. Instansi pemerintah dapat berasal dari dan berkedudukan pada berbagai jenjang eselon atau non eselon. Sehubungan dengan itu, organisasi dan struktur instansi pemerintah yang berkehendak menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum kemungkinan memerlukan penyesuaian dengan

memperhatikan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah yang terkait dengan pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Badan layanan umum diharapkan tidak sekadar sebagai format baru dalam pengelolaan anggaran negara, tetapi diharapkan untuk menyuburkan pewadahan baru bagi pembaruan manajemen keuangan sektor publik, untuk meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Ketika instansi pemerintah berkehendak menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, berarti kelembagaan, pejabat pengelola, dan kepegawaian yang berada di dalamnya dilakukan penataan berdasarkan struktur yang dikenal dalam badan layanan umum. Penataan itu harus dikelola secara professional dan efisien agar tujuan badan layanan umum berupa memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dapat terlaksana.

1. Kelembagaan

Ketika instansi pemerintah telah memasuki wahana badan layanan umum, berarti kelembagaannya harus mengalami perubahan berdasarkan struktur yang telah ditentukan. Kelembagaan instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum yang mengakibatkan perubahan satuan kerja struktural atau menjadi non struktural pada kementerian, lembaga non kementerian, atau lembaga negara. Perubahan itu berpedoman pada ketentuan yang ditetapkan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

2. Pejabat Pengelola

Instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, berarti pejabat pengelola harus berdasarkan atau berpedoman pada peraturan pemerintah yang mengatur

pengelolaan keuangan badan layanan umum. Dalam arti terdapat perubahan mengenai struktur pejabat instansi pemerintah menuju struktur pejabat pengelola badan layanan umum. Keadaan ini harus terjadi sehingga eksistensi badan layanan umum dapat dipertanggungjawabkan pada saat memberikan pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa kepada masyarakat.

Setelah diakui keberadaan instansi pemerintah sebagai badan layanan umum, berarti struktur pejabatnya harus mengikuti pola yang berada dalam badan layanan umum. Pejabat pengelola badan layanan umum terdiri atas;

- a. pemimpin, berfungsi sebagai penanggung jawab umum operasional dan keuangan badan layanan umum yang berkewajiban;
 1. menyiapkan rencana strategis bisnis badan layanan umum;
 2. menyiapkan rencana bisnis dan anggaran tahunan;
 3. mengusulkan calon pejabat keuangan dan pejabat teknis sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
 4. menyampaikan pertanggungjawaban kinerja operasional dan keuangan badan layanan umum.
- b. pejabat keuangan, berfungsi sebagai penanggungjawab keuangan yang berkewajiban;
 1. mengkoordinasikan penyusunan rencana bisnis dan anggaran;
 2. menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran badan layanan umum;
 3. melakukan pengelolaan pendapatan dan belanja;
 4. menyelenggarakan pengelolaan kas;
 5. melakukan pengelolaan piutang dan utang;
 6. menyusun kebijakan pengelolaan barang, aset tetap, dan investasi badan layanan umum;
 7. menyelenggarakan sistem informasi manajemen keuangan; dan

8. menyelenggarakan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan.
- c. pejabat teknis, berfungsi sebagai penanggungjawab teknis di bidang masing-masing yang berkewajiban;
 1. menyusun perencanaan kegiatan teknis di bidangnya;
 2. melaksanakan kegiatan teknis sesuai menurut rencana bisnis dan anggaran; dan
 3. mempertanggungjawabkan kinerja operasional di bidangnya.

Pejabat pengelola maupun pegawai badan layanan umum dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan/atau tenaga profesional non pegawai negeri sipil sesuai dengan kebutuhan badan layanan umum. Dalam arti pejabat pengelola dan pegawai badan layanan umum, tenaga professional non pegawai negeri sipil dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak. Persyaratan pengangkatan dan pemberhentian pejabat pengelola dan pegawai badan layanan umum yang berasal dari pegawai negeri sipil disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

3. Pembinaan dan Pengawasan

Pada saat badan layanan umum memberikan pelayanan kepada masyarakat, memerlukan pembinaan dan pengawasan agar tercapai tujuannya untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pembinaan terhadap badan layanan umum dapat dilakukan melalui pembinaan teknis dan pembinaan keuangan. Pembinaan teknis badan layanan umum dilakukan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara yang terkait. Sementara itu, pembinaan keuangan badan layanan umum dilakukan oleh menteri keuangan sesuai dengan kewenangannya.

Dalam pelaksanaan pembinaan teknis dan keuangan dapat dibentuk dewan pengawas dengan tugas melakukan pengawasan atas

pelaksanaan pembinaan teknis dan pembinaan keuangan badan layanan umum. Pembentukan dewan pengawas berlaku hanya pada badan layanan umum yang memiliki realisasi nilai omzet tahunan menurut laporan realisasi anggaran atau nilai omzet menurut neraca yang memenuhi syarat minimum yang ditetapkan oleh menteri keuangan. Sebenarnya dewan pengawas dalam badan layanan umum tidak mutlak harus ada, tatkala tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

Untuk mengetahui kinerja badan layanan umum harus dilakukan pemeriksaan. Pemeriksaan intern dilaksanakan oleh satuan pemeriksaan intern yang merupakan unit kerja yang berkedudukan langsung di bawah pimpinan badan layanan umum. Sementara itu, pemeriksaan ekstern dilaksanakan oleh suatu pemeriksa ekstern sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan ekstern dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan dengan berpatokan hukum keuangan negara.

4. Remunerasi

Pejabat pengelola, dewan pengawas, dan pegawai badan layanan umum dapat diberikan remunerasi berdasarkan tingkat tanggungjawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan. Remunerasi adalah imbalan kerja yang dapat berupa gaji, tunjangan tetap, honorarium, insentif, bonus atas prestasi, pesangon, dan/atau pensiun. Remunerasi ditetapkan berdasarkan peraturan menteri keuangan atas usulan menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara sesuai dengan kewenangannya.

Penetapan remunerasi harus mempertimbangkan prinsip-prinsip proporsionalitas, kesetaraan, dan kepatutan. Pada hakikatnya prinsip-prinsip itu memperhitungkan keseimbangan kemampuan seseorang dengan prestasi yang dihasilkan sehingga rasa keadilan tidak terlepas dari penerapannya. Sekalipun demikian, prinsip-prinsip tersebut dapat

mengalami kegagalan ketika penerapannya tidak konsisten di kalangan pejabat pengelola, dewan pengawas, dan pegawai badan layanan umum termaksud.

BAB 8

KETENTUAN PIDANA

A. Pendahuluan

Kadangkala pengelolaan keuangan negara terlaksana secara benar maupun tidak benar. Pengelolaan keuangan negara secara benar tidak menimbulkan perproblematika hukum karena didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku. Sementara itu, pengelolaan keuangan negara secara tidak benar melahirkan problematika hukum yang penyelesaiannya harus dilakukan berdasarkan ketentuan pidana yang termaktub dalam UUP3KN. Hal ini didasarkan karena pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara hanya terdapat dalam UUP3KN.

Ketentuan pidana yang termuat dalam UUP3KN merupakan instrumen hukum yang bersifat *premin remedium* bukan bersifat *ultimum remedium*. Dalam arti ketika terjadi perbuatan dalam pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang terjaring masuk ke dalam ketentuan pidana UUP3KN, harus dilakukan penyelesaian berdasarkan pasal-pasal yang terkait dengan perbuatan itu. Disini letak sifat premim remedium dibandingkan dengan sifat ultimum remedium karena berkaitan dengan perbuatan pada saat dilakukan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara.

Perbuatan yang dikategorikan sebagai delik dalam ketentuan pidana terdapat dalam Pasal 24, Pasal 25, dan Pasal 26 UUP3KN. Perumusan delik dalam Pasal 24, Pasal 25, dan Pasal 26 UUP3KN merupakan delik formil karena perbuatan yang dilakukan pelaku tidak ada unsur kerugian negara akibat dari perbuatan yang dilakukannya. Pelaku yang melakukan delik formil tertuju pada setiap orang dan bahkan setiap pemeriksa pada saat melakukan pemeriksaan terhadap

pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Namun, tidak terdapat penafsiran autentik mengenai siapa yang tergolong sebagai setiap orang, sehingga harus dihubungkan dengan ketentuan yang terlanggar sebagaimana ditentukan dalam UUP3KN.

Delik formil yang terdapat dalam ketentuan pidana dalam UUP3KN, lebih banyak dilakukan dengan kesengajaan (*opzet*). Kesengajaan menurut Vos (Zainal Abidin Farid, 2007;287) adalah sebagai maksud terjadi jikalau pembuat delik menghendaki akibat perbuatannya. Sementara itu, Wirjono Prodjodikoro (2003;66) berpendapat bahwa kesengajaan (*opzet*) itu tiga macam, yaitu;

1. kesengajaan yang bersifat suatu tujuan untuk mencapai sesuatu (*opzet als oogmerk*);
2. kesengajaan yang bukan mengandung suatu tujuan, melainkan disertai keinsafan bahwa suatu akibat pasti akan terjadi atau kesengajaan secara keinsafan kepastian (*opzet bij zekerheidsbewustzijn*);
3. kesengajaan seperti sub 2 tetapi dengan disertai keinsafan hanya ada kemungkinan (bukan kepastian) bahwa suatu akibat akan terjadi atau kesengajaan secara keinsafan kemungkinan (*opzet bij mogelijkheden-bewustzijn*)

Berkaitan delik formil yang terdapat pada ketentuan pidana, sangat meringankan bagi penuntut umum maupun hakim dalam memeriksa dan memutus perkara yang terkait dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Faktor meringankan bagi penuntut umum adalah tidak ada kewajiban untuk membuktikan mengenai akibat hukum berupa kerugian negara yang timbul dari perbuatan yang didakwakan kepada pelaku. Demikian pula bagi hakim, putusan yang dibuatnya tidak memerlukan pertimbangan mengenai akibat hukum berupa kerugian negara dari perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa.

B. Setiap Orang

Ketika ditelusuri, terdapat lima ayat yang mengatur mengenai setiap orang tergolong sebagai pelaku tindak pidana dibidang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kelima ayat itu terdapat pada Pasal 24 UUP3KN sebanyak empat ayat, karena Pasal 24 UUP3KN terdiri dari ayat (1) sampai dengan ayat (4). Sementara itu, satu ayat berada pada Pasal 26 ayat (2) UUP3KN. Sekalipun demikian, tidak terdapat suatu ketentuan yang meletakkan penafsiran autentik mengenai setiap orang dalam UUP3KN, sehingga dapat melahirkan suatu penafsiran terhadap setiap orang berdasarkan kepentingannya masing-masing.

Pasal 24 ayat (1) UUP3KN secara tegas menentukan, setiap orang dengan sengaja tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen dan/atau menolak memberikan keterangan yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Ketika dikaji secara mendalam Pasal 24 ayat (1) UUP3KN, unsur-unsur delik yang terkandung di dalamnya adalah sebagai berikut;

1. Setiap orang;
2. perbuatan itu dilakukan dengan sengaja;
3. perbuatan itu berupa tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ; dan/atau
4. perbuatan itu berupa menolak memberikan keterangan yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Ketika terpenuhi unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (1) UUP3KN, berarti telah terjadi delik yang dilakukan setiap orang. Siapakah yang tergolong atau termasuk setiap orang menurut Pasal 24 ayat (1) UUP3K. Untuk mengemukakan siapa yang tergolong atau termasuk setiap orang, harus dihubungkan dengan Pasal 10 UUP3KN, karena ketentuan itu ditunjuk oleh Pasal 24 ayat (1) UUP3KN. Pasal 10 UUP3KN secara tegas menentukan, dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat;

- a. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara;
- b. mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;
- c. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
- d. meminta keterangan kepada seseorang;
- e. memotret, merekam dan/atau mengambil sample sebagai alat bantu pemeriksaan.

Apabila ditelusuri substansi yang terkandung dalam Pasal 10 UUP3KN, terdapat ketentuan pada huruf a, yang menunjuk “pejabat atau pihak lain”, tetapi pada penjelasannya dikatakan cukup jelas. Pejabat atau pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a UUP3KN adalah yang memiliki keterkaitan dengan dokumen maupun keterangan yang dibutuhkan oleh pemeriksa dalam pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Misalnya, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, pejabat lain, atau atasan maupun bawahannya.

Ketika terbukti melakukan delik sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UUP3KN, dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Ancaman pidana itu, boleh dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut. Hal ini didasarkan bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUP3KN memberikan pilihan kepada hakim yang memeriksa dan memutus perkara termaksud.

Sementara itu, Pasal 24 ayat (2) UUP3KN yang menentukan setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalangi, dan/atau menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Ketika dikaji secara mendalam Pasal 24 ayat (2) UUP3KN, unsur-unsur yang terkandung sebagai suatu delik adalah sebagai berikut;

1. setiap orang;
2. perbuatan dilakukan dengan sengaja;
3. perbuatan itu berupa mencegah, menghalangi pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara; dan/atau
4. perbuatan itu berupa menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara;

Pengertian setiap orang pada Pasal 24 ayat (2) UUP3KN tidak berbeda pengertian setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUP3KN. Perbedaannya tertuju pada jenis perbuatan yang dilakukan berbeda dengan jenis perbuatan pada Pasal 24 ayat (1) UUP3KN. Sementara itu, ancaman pidana menurut Pasal 24 ayat (2) UUP3KN adalah sama (tidak berbeda) dengan ancaman pidana pada Pasal 24 ayat (1) UUP3KN serta dapat dikenakan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman termaksud.

Kemudian, Pasal 24 ayat (3) UUP3KN yang menentukan setiap orang yang menolak pemanggilan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 tanpa menyampaikan alasan penolakan secara tertulis dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Selanjutnya, Pasal 11 UUP3KN mengatur bahwa dalam rangka meminta keterangan kepada seseorang, badan pemeriksa keuangan dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang. Oleh karena itu, unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (3) UUP3KN adalah sebagai berikut;

1. setiap orang;
2. perbuatan dilakukan tidak terikat pada sengaja atau lalai;
3. perbuatan itu berupa penolakan pemanggilan badan pemeriksa keuangan tanpa alasan-alasan yang sah menurut hukum.

Pengertian setiap orang pada Pasal 24 ayat (3) UUP3KN tidak berbeda dengan setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (2) UUP3KN. Perbedaannya terletak pada jenis perbuatan yang dilakukan pada Pasal 24 ayat (3) UUP3KN dengan Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (2) UUP3KN. Kemudian ancaman pidana pada Pasal 24 ayat (3) UUP3KN tidak berbeda dengan ancaman pidana pada Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (2) UUP3KN, termasuk penerapan ancaman pidana termaksud.

Pasal 24 ayat (4) UUP3KN yang menentukan setiap orang yang dengan sengaja memalsukan atau membuat palsu dokumen yang diserahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama tiga tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah. Ketentuan pada Pasal 24 ayat (4) UUP3KN terkait dengan dokumen yang diserahkan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UUP3KN. Adapun unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (4) UUP3KN adalah sebagai berikut;

1. setiap orang;

2. perbuatan dilakukan dengan sengaja;
3. perbuatan itu berupa memalsukan dokumen yang diserahkan kepada pemeriksa; atau
4. membuat palsu dokumen yang diserahkan kepada pemeriksa.

Pengertian setiap orang pada Pasal 24 ayat (4) UUP3KN tidak berbeda dengan setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24 ayat (3) UUP3KN. Perbedaannya terdapat pada jenis perbuatan yang dilakukan pada Pasal 24 ayat (4) UUP3KN dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 24 ayat (3) UUP3KN. Demikian pula pada ancaman pidananya terdapat perbedaan dengan ancaman pidana pada Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 24 ayat (3) UUP3KN. Namun, penerapan ancaman pidana pada Pasal 24 ayat (4) UUP3KN terdapat persamaan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 24 ayat (3) UUP3KN karena dapat dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman termaksud.

Pasal 26 ayat (2) UUP3KN yang menegaskan setiap orang yang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda lima ratus juta rupiah. Kemudian menurut Pasal 20 UUP3KN yang mengatur bahwa;

1. pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan;
2. pejabat wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada badan pemeriksa keuangan tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan;
3. jawaban atau penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada badan pemeriksa keuangan selambat-lambatnya enam puluh hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima;

4. badan pemeriksa keuangan memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
5. pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian;
6. badan pemeriksa keuangan memberitahukan hasil pemantauan tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada lembaga perwakilan dalam hasil pemeriksaan semester.

Pengertian setiap orang dalam Pasal 26 ayat (2) UUP3KN berbeda dengan pengertian setiap orang yang terdapat pada Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (2), Pasal 24 ayat (3), dan Pasal 24 ayat (4) UUP3KN. Berhubung karena Pasal 26 ayat (2) UUP3KN menunjuk Pasal 20 UUP3KN yang pada hakikatnya mengatur mengenai pejabat yang terkait dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dengan demikian, pengertian setiap orang dalam Pasal 26 ayat (2) UUP3KN tidak lain adalah pejabat. Sementara itu, pengertian pejabat menurut Pasal 1 angka 4 UUP3KN adalah satu orang atau lebih yang disertai tugas untuk mengelola keuangan negara. Sebenarnya pejabat yang dimaksud oleh Pasal 26 ayat (2) UUP3KN bukan hanya bendahara, pegawai negeri bukan, dan pejabat lain, termasuk pula atasannya yang dibebani tugas untuk mengelola keuangan negara yang diperiksa oleh badan pemeriksa keuangan.

C. Setiap Pemeriksa

Ketentuan yang mengatur mengenai setiap pemeriksa terdapat tiga ayat yang terkait dengan ketentuan pidana UUP3KN. Hal ini dapat dijumpai pada Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (2) dan Pasal 26 ayat (1) UUP3KN. Mengenai pengertian setiap pemeriksa tidak menimbulkan problematik hukum karena terdapat ketentuan yang memberikan penafsiran autentik, yaitu Pasal 1 angka 3 UUP3KN. Pemeriksa adalah

orang yang melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara untuk dan atas nama badan pemeriksa keuangan.

Pasal 25 ayat (1) UUP3KN yang menegaskan setiap pemeriksa yang dengan sengaja menggunakan dokumen yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 melampaui batas kewenangannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama tiga tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah. Unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 25 ayat (1) UUP3KN adalah sebagai berikut;

- a. setiap pemeriksa;
- a. perbuatan itu dilakukan dengan sengaja;
- b. perbuatan itu berupa menggunakan dokumen yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan melampaui batas kewenangan yang telah ditentukan.

Ketika terpenuhi unsur-unsur delik sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UUP3KN, dipidana dengan pidana penjara paling lama tiga tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah. Ancaman pidana itu, boleh dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut. Hal ini didasarkan bahwa ketentuan Pasal 25 ayat (1) UUP3KN memberikan pilihan kepada hakim yang memeriksa dan memutus perkara termaksud.

Delik formil yang terkandung dalam Pasal 25 ayat (1) UUP3KN bertujuan agar pemeriksa tidak menyalahgunakan dokumen yang diperoleh atau diketahui dari hasil pemeriksaan yang dilakukannya. Dokumen itu, setiap saat dapat digunakan untuk melakukan intimidasi dan bahkan pemerasan terhadap yang diperiksa karena ditemukan ada unsur penyalahgunaan keuangan negara yang dikelola oleh yang diperiksa. Maka tepat ancaman pidana bagi pemeriksa yang terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) UUP3KN.

Sementara itu, Pasal 25 ayat (2) UUP3KN yang menegaskan setiap pemeriksa yang menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama lima tahun dan/atau denda setinggi-tingginya satu miliar rupiah. Unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 25 ayat (2) UUP3KN adalah sebagai berikut;

- a. setiap pemeriksa;
- b. perbuatan yang dilakukan berupa menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan;

Apabila dikaji secara mendalam unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 25 ayat (2) UUP3KN, tidak memasukkan atau mencantumkan kesengajaan atau kelalaian sebagai salah satu unsur-unsur delik. Di samping itu, terdapat perbedaan jenis perbuatan yang dilakukan oleh pemeriksa sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) dengan Pasal 25 ayat (2) UUP3KN. Hal ini didasarkan bahwa penyalahgunaan wewenang mudah terjadi terhadap pihak-pihak yang diperiksa karena berada dalam keadaan terperiksa sehingga segala permintaan pemeriksa berusaha untuk dikabulkan. Ketentuan ini, pada hakikatnya memberikan perlindungan hukum kepada yang diperiksa agar tidak terjadi suatu perbuatan yang melanggar hukum.

Mengenai ancaman pidananya dalam Pasal 25 ayat (2) UUP3KN, boleh dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut. Hal ini didasarkan bahwa ketentuan Pasal 25 ayat (2) UUP3KN memberikan pilihan kepada hakim yang memeriksa dan memutus perkara itu. Namun, pidana penjara sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama lima tahun itu perlu ditinjau kembali menjadi sekurang-kurangnya tiga tahun dan paling lama lima tahun agar pemeriksa tidak mudah menyalahgunakan wewenangnya.

Kemudian Pasal 26 ayat (1) UUP3KN yang menegaskan setiap pemeriksa yang dengan sengaja tidak melaporkan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya pada waktu melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus miliar rupiah. Sementara itu, Pasal 13 UUP3KN mengatur pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan inverstigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Kemudian pada Pasal 14 UUP3KN ditentukan

1. apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, badan pemeriksa keuangan segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur bersama oleh badan pemeriksa dan pemerintah.

Berdasarkan ketiga ketentuan tersebut, unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 26 ayat (1) UUP3KN adalah sebagai berikut;

1. setiap pemeriksa;
2. perbuatan itu dilakukan dengan sengaja;
3. perbuatan itu berupa tidak melaporkan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya pada waktu melakukan pemeriksaan.

Delik formil sebagaimana terdapat dalam Pasal 26 ayat (1) UUP3KN, mencantumkan unsur kesengajaan sebagai unsur delik, berarti terdapat persamaan dengan delik formil pada Pasal 25 ayat (1) UUP3KN, perbedaannya hanya terletak pada jenis perbuatan yang dilakukan. Ancaman pidana adalah dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Ancaman pidana itu boleh dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut. Hal ini

didasarkan bahwa ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUP3KN memberikan pilihan kepada hakim yang memeriksa dan memutus perkara termaksud.

Daftar Pustaka

I. Buku-Buku

- Amiruddin, 2010; *Korupsi Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa*, Cetakan pertama, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Arifin P. Soeria Atmadja, 1986; *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Cetakan pertama, PT. Gramedia, Jakarta.
- Azmy Achir, 1975; *Masalah Pengurusan Keuangan Negara Suatu Pengantar Tekhnis*, Buku I, CV. Yulianti, Bandung.
- , 1976; *Masalah Pengurusan Keuangan Negara Suatu Pengantar Tekhnis*, Buku II, CV. Yulianti, Bandung.
- Bambang Poernomo, 1994; *Asas-Asas Hukum Pidana*, Terbitan ketujuh, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bohari,H. 2006; *Hukum Keuangan Negara*, Tanpa penerbit, Makassar.
- Goedhart, C. 1975; *Garis-Garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, Cetakan ketiga, Djambatan, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2008: *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.
- Kusnu Goesniadhie, 2006; *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Cetakan pertama, JP Books, Surabaya.
- Muhammad Djafar Saidi, 2010; *Pembaruan Hukum Pajak*, Edisi Revisi, Cetakan kedua, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 2008; *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak*, Cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta.
- Perry Warjiyo, 2004; *Bank Indonesia, Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar*, Edisi pertama, Pusat Pendidikan Dan Studi Kebanksentralan, Jakarta.
- Subagio, M. 1988; *Hukum Keuangan Negara R.I*, Cetakan pertama, CV. Rajawali, Jakarta.

Sumantoro, 1986; *Hukum Ekonomi*, Cetakan pertama, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Theodorus M. Tuanakotta, 2009; *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan pertama, Salemba Empat, Jakarta.

Wirjono Prodjodikoro, 2003; *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Edisi ketiga, Cetakan pertama, PT. Refika Aditama, Bandung.

Zainal Abidin Farid, 2002; *Bentuk-Bentuk Khusus Perwujudan Delik (Percobaan, Penyertaan, Dan Gabungan Delik) Dan Hukum Panetensier*, Cetakan pertama, Sumber Ilmu Jaya, Jakarta.

-----, 2007; *Hukum Pidana I*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta.

II. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945;

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Sebagaimana Diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara;

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.

Peraturan Permerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Pengendalian
Intern Pemerintah

Daftar Singkatan

UUPTPK	: Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor : 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
UUKN	: Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
UUBUMN	: Undang-Undang Nomor : 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
UUPN	: Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
UUP3KN	: Undang-Undang Nomor : 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.
UUKAJARI	: Undang-undang Nomor : 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
UUBPK	: Undang-Undang Nomor : 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
UUPT	: Undang-Undang Nomor : 40 Tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas.
PP INVESPEM	: Peraturan Pemerintah Nomor : 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.
PPSPIP	: Peraturan Pemerintah Nomor Nomor : 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Biodata

Pengarang buku ini adalah Prof. Dr. Muhammad Djafar Saidi, S.H., M.H., lahir di Pare-pare, tanggal 11 November 1952. Pendidikan berawal dari Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, dan Sekolah Menengah Atas ditempuh di tempat kelahiran. Hijrah ke Makassar pada tahun 1973 untuk melanjutkan pendidikan pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selesai tahun 1980. Kemudian pendidikan Magister di bidang Ilmu Hukum Pajak pada Pascasarjana Universitas Hasanuddin pada tahun 1997 dan selesai tahun 2000, dan di tingkat Doktorat dalam bidang Ilmu Hukum Pajak pada tahun 2000 dan selesai tahun 2006.

Selama ini mengabdikan pada Almamater dari tahun 1980 sampai kini dan Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin (Unhas) pada tahun 2000 sampai sekarang. Dalam masa pengabdian, pengarang menyandang gelar Guru Besar dalam bidang ilmu hukum pajak berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84/K Tahun 2007, tanggal 11 Juni 2007 jo. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 66648/A4.5/KP/2008, tanggal 2 Juni 2008. Sekarang telah berada pada pangkat Pembina Utama Madya dengan Golongan IV/d berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34/K Tahun 2009, tanggal 26 Mei 2009.

Mengajar merupakan tugas pokok selain tugas tambahan yang dipercayakan oleh negara dalam kedudukan sebagai “staf khusus di bidang hukum” pada Unhas. Tugas tambahan itu dipangkunya sejak tahun 2009 sampai tahun 2011. Kemudian pada tahun 2011 sampai saat ini memangku jabatan Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unhas. Di samping itu, kadangkala bertindak selaku nara sumber pada pertemuan ilmiah yang bersifat nasional maupun daerah yang terkait dengan ilmu hukum keuangan dan ilmu hukum

pajak. Demikian pula pada majalah “*Pajak News*” yang terbit di Kota Makassar dan beredar di kawasan timur Indonesia.